

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA
LIBERTÉ INDIVIDUELLE

ET LES

MESURES D'EXCEPTION SOUS LE SECOND EMPIRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le samedi 30 mai 1908, à 4 heure

PAR

Marius BONOT

Président : M. LARNAUDE, professeur.

*Suffragants : { MM. BERTHÉLEMY, professeur.
CHÉNON, professeur.*

PARIS

LIBRAIRIE DES FACULTÉS

A. MICHALON

26, Rue Monsieur-le-Prince, 26

—
1908

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA
LIBERTÉ INDIVIDUELLE

ET LES

MESURES D'EXCEPTION SOUS LE SECOND EMPIRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le samedi 30 mai 1908, à 1 heure

PAR

Marius BONOT

Président : M. LARNAUDE, professeur.

*Suffragants : { MM. BERTHÉLEMY, professeur.
CHÉNON, professeur.*

PARIS

LIBRAIRIE DES FACULTÉS

A. MICHALON

26, Rue Monsieur-le-Prince, 26

—
1908



A MON PÈRE

A MA MÈRE

BIBLIOGRAPHIE

Archives Nationales. — Paris. Dossiers du Ministère de la Justice (cartons et registres) *série politique* 1850-60. P. 583. BB³⁰ 398, 99, 400, 01, 02.

BARROT (Odilon). — Le décret sur la confiscation des biens d'Orléans. Mémoire à consulter et consultation.

BERRIAT-SAINT-PRIX. — La Justice révolutionnaire.

BERTHÉLEMY. — Droit administratif.

COFFINIÈRES. — Traité de la liberté individuelle à l'usage de toutes les classes de citoyens

CORNILLON. — Le coup d'État. Le Bourbonnais en décembre 1851.

DALLOZ. — Jurisprudence générale.

DALLOZ. — Répertoire de législation et supplément.

DAUNOU. — Essai sur les garanties de la liberté individuelle.

DECOURTEIX. — La liberté individuelle et le droit d'arrestation.

DELORT (Taxile). — Histoire du second Empire.

DUCROCQ. — Droit administratif.

DUGUIT. — Droit constitutionnel.

DUVERGIER. — Recueil de lois et décrets.

ESMEIN. — Droit constitutionnel.

GLASSON. — Études de législation comparée.

GRANIER DE CASSAGNAC. — Récit complet et authentique des événements de décembre 1851.

LABOULAYE. — Le parti libéral, son programme et son avenir.

LAFERRIÈRE. — Traité de la juridiction administrative.

LA GORCE (de). — Histoire du second Empire.

LARNAUDE. — Principes du droit public (cours professé à la Faculté de droit de Paris, 1906-07).

LARNAUDE. — Les garanties de la liberté individuelle.
Revue pénitentiaire, février 1901.

LESUR. — Annuaire historique.

MONTESQUIEU. — Esprit des lois.

OLLIVIER (Émile). — L'Empire libéral.

POTHIER. — Traité des retraits.

PROUDHON. — Napoléon III. Manuscrits inédits publiés
par *Clément Rochel*.

SIMON (Jules). — Origine et chute du second Empire.

TÉNOT (Eugène). — Paris en décembre 1851.

TÉNOT (E.) et DUBOST (A.). — Les suspects en 1858.

VÉRON. — Mémoires d'un bourgeois de Paris.

TABLE DES MATIÈRES

LA LIBERTÉ INDIVIDUELLE ET LES MESURES D'EXCEPTION SOUS LE SECOND EMPIRE

	Page s
Préface	11
Titre premier. — Résumé sur l'histoire de la liberté individuelle avant le second Empire	23
Section I. — <i>L'ancien régime</i>	27
Section II. — <i>La Révolution française</i>	30
Section III. — <i>Le premier Empire</i>	38
Section IV. — <i>La Restauration.</i>	42
Titre deuxième. — La liberté individuelle sous le second Empire.	47
Section I. — <i>État politique de la France au seuil du second Empire. L'opposition. Le coup d'État. La Constitution de 1852.</i>	47
Section II. — <i>L'arrestation et la détention préventive en 1850 : législation en vigueur. Le délit politique. Les procédés de violation de la liberté individuelle, de la liberté du domicile et de la liberté de la propriété.</i>	58
CHAPITRE PREMIER. — La législation en vigueur sur l'arrestation et la détention préventive en 1850	58
CHAPITRE II. — Les procédés de violation de la liberté individuelle	70

CHAPITRE III. — Les procédés de violation de la liberté du domicile.	110
CHAPITRE IV. — Les procédés de violation de la propriété	115
Section III. — <i>Les commissions d'exception</i> . . .	139
CHAPITRE PREMIER. — L'état de siège et les commissions militaires	141
CHAPITRE II. — Les commissions mixtes	165
§ 1. — L'interprétation de la circulaire du 3 février et la compétence des commissions mixtes.	171
§ 2. Les travaux des commissions mixtes .	183
§ 3. — L'exécution des décisions des commissions mixtes	202
Section IV. — <i>La responsabilité des fonctionnaires compromis dans les mesures d'exceptions.</i>	209
Conclusion	231

PREFACE

« La véritable liberté, ou plutôt le fond, l'essentiel, la substance de toute la liberté, c'est la liberté civile ou sociale, c'est-à-dire celle de gérer ses affaires comme on l'entend, sans gênes inutiles et sans imixtions oppressives, sans autre surveillance que celle de la justice, celle d'être le législateur de sa famille, vivant par l'éducation, mort par le testament, de pratiquer librement sa religion ou sa philosophie, de s'associer pour la charité, pour la prière pour la défense de son travail, d'être le souverain absolu de son corps et de son esprit, de sa conscience et de ses intérêts, en tout ce qui ne concerne pas les autres et n'est pas de nature à compromettre l'ordre public. »

Cette conception de la liberté, conception que nous empruntons à l'un des orateurs politiques du second Empire, Emile Ollivier (1), semble être en

1. EMILE OLLIVIER. *L'Empire libéral*, t. V, page 99.

parfaite harmonie avec la notion de la liberté individuelle elle-même. Au premier abord, cela doit paraître quelque peu paradoxal. Est-ce à dire, en effet, qu'il n'y ait aucune distinction à établir entre le terme général qui, par son champ d'application, embrasse à la fois les libertés publiques et la liberté politique, et l'un des éléments constitutifs de l'idée de liberté ?

La liberté individuelle peut se concevoir sous deux formes différentes dont l'une, il est vrai, tire son origine de l'autre, mais qu'il importe de ne pas confondre.

Dans un premier sens et dans un sens large, la liberté individuelle groupe toutes les branches de l'activité humaine, en tant que cette activité ne touche pas à l'organisation ni au fonctionnement de l'État. C'est le droit, pour l'individu, de circuler, d'être maître chez lui, d'élever ses enfants comme bon lui semble, d'exercer une profession conforme à ses goûts et à ses aptitudes, de fonder un journal, de faire ou de ne pas faire partie d'une association, etc. Dès lors, ainsi entendue, la liberté individuelle ne se confond-elle pas avec la notion générale de liberté ? Si l'on écarte de l'ensemble des éléments que renferme l'idée de liberté la liberté politique et d'un seul mot toutes les manifestations étatiques, cela paraît indiscutable.

Mais si c'est sous cet aspect que la liberté indivi-

duelle à dû exister tout d'abord dans l'esprit des hommes, elle apparaît sous une autre forme si l'on consulte les textes constitutionnels. Ici, la liberté individuelle se présente avec un caractère plus juridique que dans la première acception. Sa portée plus restreinte, est aussi plus concrète et partant plus précise. Nous sommes alors en face d'un élément propre, autonome, de la notion générale de liberté et qui ne se confond plus avec elle.

Sous cette seconde forme, la Révolution désignait la liberté individuelle par ce mot : la sûreté, et elle en avait exprimé la substance dans les articles 7, 8, et 9 de la Déclaration des droits de l'homme.

Malgré les efforts de la Révolution et jusqu'à nos jours, on ne semble pas avoir dégagé bien nettement le caractère de la liberté individuelle, au sens vraiment juridique du terme. Peut-être doit-on voir là un des motifs qui expliquent les fréquentes atteintes portées à la liberté individuelle dans le but de mieux servir sa cause.

Pour la formuler en termes précis, nous ne saurions mieux faire que de rapporter la définition qu'en a donnée l'éminent professeur de droit public à la Faculté de Paris, M. Larnaude : « Le droit à la liberté individuelle, dit-il (1), c'est le droit de n'être

1. Cours de droit public professé pendant l'année scolaire 1906-1907. 22^e leçon.

arrêté, détenu, emprisonné, que dans les cas déterminés par la loi, avec les formes organisées par la loi, en vertu d'ordres qui ne peuvent émaner que d'agents de l'ordre judiciaire et de certains agents de l'ordre judiciaire, et de n'être arrêté ou détenu que par des agents de l'ordre administratif ou assimilés, et enfin c'est aussi le droit d'être jugé ou relâché en pareil cas (1). »

Remarquons que cette dernière conception de la liberté individuelle a pour effet de rétrécir le champ d'action de l'individu. A mesure que les droits publics individuels s'affirment, que leurs contours s'arrêtent, ils acquièrent une force plus grande, mais par contre, ils perdent de leur élasticité et leur domaine devient plus étroit. Plus est grande la hardiesse de l'individu en face de l'État, plus est restreinte la sphère dans laquelle il peut se mouvoir pour exercer son activité.

Et cela ne doit pas nous surprendre. Q'est-ce, en effet, que la liberté ? Une conception qui n'échappe pas à la loi universelle de l'évolution, une notion toute relative, variable avec les époques, les mœurs, les nations, et qui, nous semble-t-il, se fragmente

1. Cette définition, suppose évidemment une incrimination pénale. Notre intention n'est d'ailleurs pas de sortir de cette hypothèse. Nous laissons donc de côté tout ce qui concerne la liberté individuelle des étrangers, les séquestrations privées, etc...

en quelque sorte au furet à mesure qu'elle se précise.

La liberté est conçue différemment suivant les pays dans lesquels on l'étudie. Comparons la liberté en Angleterre et la liberté en France. L'Anglais qui vit sur la terre classique de la liberté subira volontiers (si même nous pouvons faire usage d'un terme qui suppose une contrainte) les mille gênes que comporte en ce pays le repos du dimanche et qui restreignent dans une très large mesure à nos yeux sa liberté personnelle. Qui songerait, au contraire, à interdire en France la fréquentation des théâtres ou des casinos ce même jour de la semaine ?

A un demi-siècle d'intervalle et à l'intérieur d'un même pays, la notion de liberté évolue dans l'esprit des hommes. Supporterions-nous de nos jours d'un gouvernement, fût-il monarchique, les atteintes répétées que Napoléon I^{er} portait à la liberté des citoyens français ? De semblables pratiques seraient aujourd'hui la source de crises et de bouleversements politiques. Sous le premier Empire, le droit à la liberté venait seulement d'être proclamé dans les Déclarations et les Constitutions de la Révolution ; le droit de liberté individuelle n'avait que quelques années d'existence et les précédents historiques presque immédiats s'harmonisaient peu avec lui. Cette idée que l'individu possédait désormais des droits dans ses rapports avec l'État était trop à son aurore pour que chacun pût en comprendre toute l'étendue

et lui permettre son entière efficacité ; aussi les actes arbitraires de l'Empereur ne devaient-ils pas avoir la portée ni faire naître les conséquences que de pareils agissements entraîneraient à notre époque(1).

Il y a lieu d'avoir égard en outre à l'organisation politique, lorsqu'on analyse la notion de liberté. Sous un régime autocratique et despotique, et dans un pays où l'histoire politique a toujours reflété le même caractère, la conception de la liberté aura sa nature propre, et ceux qui vivront ou auront vécu sur une terre où les citoyens jouissent de la liberté civile et politique ne la comprendront pas.

Si nous revenons à notre exemple du premier Empire, quelle était la physionomie de la France d'alors ? Nous avons une France militaire jusque dans ses moelles ; le premier consul et plus tard l'Empereur avait, par une série de lois et décrets, et plus particulièrement par la loi du 17 ventôse an VIII,

1. Au lendemain des lois d'exception de l'Empire et de la Restauration, en 1819, un défenseur ardent de la liberté individuelle nous confirme l'idée précédente dans les termes suivants : « La question est de savoir, dit-il, si l'opinion publique prendra assez d'ascendant pour ne laisser un libre cours ni à de nouveaux brigandages révolutionnaires entrepris en sens inverse des premiers, ni à de nouvelles fourberies politiques qui, abusant encore une fois les peuples par le vain simulacre d'une loi fondamentale les replaceraient sous le joug des lois d'exception et des actes arbitraires. » DAUNOU. *Essais sur les garanties individuelles*, p. 238.

placé sous les armes tous les citoyens valides de la population ; quelques années plus tôt, l'invasion victorieusement repoussées avait réveillé en France des sentiments guerriers et préparé les esprits à la « militarisation » du pays tout entier. Or personne n'ignore que le régime militaire est la négation même de la liberté et au premier chef de la liberté individuelle. D'où nous pouvons conclure pour ce nouveau motif que nos aïeux n'ont pas ressenti les vexations d'un semblable régime comme nous souffririons de nos jours de pareils excès.

Reportons-nous, en effet, à un demi-siècle plus tard, à l'époque même qui fera l'objet de notre étude, au second Empire. Ici le droit à la liberté s'est transformé, mais la notion de la liberté s'est précisée ; elle a derrière elle cinquante années d'existence, en tant que principe du moins ; de plus, en 1850, les doctrines socialistes ont fait des progrès ; le parti républicain prend aussi conscience de sa force et lutte pour le pouvoir. Le droit à la liberté civile et politique va devenir alors extrêmement fragile et les atteintes qui lui seront portées entraîneront la Révolution du 4 septembre.

Il est donc sage de ne pas envelopper dans une formule définitive l'idée de liberté, puisqu'elle varie avec les âges, avec les peuples, avec les coutumes. La liberté, d'ailleurs, n'est pas autre chose que la condition d'existence du droit ; or le droit lui-même

n'étant que la forme revêtue à un moment donné par les intérêts des hommes, il en résulte que le droit évoluera dans le même sens que les intérêts qu'il représente et l'atmosphère de liberté dans laquelle il est appelé à s'exercer se transformera avec lui.

Mais quel que soit son caractère véritable et quelle que soit l'époque que l'on choisisse pour l'examiner, le droit à la liberté, avons-nous dit, en même temps qu'il se précise, que ses contours se définissent, voit son champ d'application se borner à mesure que l'on s'éloigne de son origine. Et pour le constater il suffira de jeter un regard vers la France moderne ; nous constaterons que le droit à la liberté reçoit chaque jour des restrictions nouvelles. L'explication de ce fait se puise dans la formule classique : la liberté de chacun finit où commence celle d'autrui ; or, celle d'autrui commençant à chaque pas et se développant sans cesse, la liberté de l'individu doit en souffrir. Tantôt ce sera l'intérêt de la collectivité ou du groupe qui devra prévaloir sur l'intérêt de l'individu, tantôt ce sera l'intérêt de l'État devant lequel l'individu devra s'incliner, tantôt enfin, ce sera dans l'intérêt de l'agent lui-même, du sujet du droit, dans les dispositions paternalistes de toutes nuances, que résidera la limitation à la libre activité des individus considérés isolément.

Nous pouvons même aller plus loin et faire une remarque qui n'est peut-être pas d'ailleurs, d'ordre

très juridique. En raison des restrictions nouvelles apportées quotidiennement par les législations aux droits publics individuels, ceux-ci affecteront souvent une forme illusoire. N'y a-t-il pas quelque incorrection à dire que nous jouissons, en France, de la liberté politique ? Qu'est-ce que le suffrage universel ? C'est fréquemment, en fait, la disparition de l'individu derrière le groupe. Et, au reste, la vraie liberté politique, sur une terre de liberté, ne doit-elle pas consister, non seulement dans le droit de vote, mais encore dans la participation effective de chaque citoyen à l'organisation et au fonctionnement des pouvoirs publics, c'est-à-dire dans la représentation proportionnelle des minorités ? Si nous portons nos yeux vers les libertés publiques, notre étude nous permettrait d'aboutir à des conclusions analogues. Qui pourrait sérieusement contester que la liberté d'enseignement, la liberté du culte, la liberté du travail, la liberté d'association et d'autres encore ne sont autre chose que des principes constitutionnels et que les faits joints à des pratiques d'ordre politique resserrent considérablement leur domaine ?

Ainsi il ne faut pas se méprendre sur la portée de l'idée de liberté. L'étude que nous allons faire de la liberté individuelle nous en fournira la preuve.

Des quatre périodes de l'histoire politique de la France, pendant lesquelles la liberté individuelle a eu le plus à souffrir des atteintes que lui ont portées les

pouvoirs publics, c'est-à-dire la Révolution, le premier Empire, la Restauration et le second Empire, nous avons choisi la dernière comme objet de notre étude. Nous avons pensé que cette période qui nous est contemporaine et qui marque l'aurore de la troisième République, présenterait plus d'intérêt que les trois premières. Comme nous l'avons précédemment déclaré (1), notre intention n'est pas d'entrer dans tous les détails que comporterait une étude historique scrupuleuse de cette branche du droit public qui a pour cadre la liberté individuelle. Nous prendrons comme pivot de notre travail la deuxième conception que nous avons antérieurement rapportée de la liberté individuelle ; nous nous en tiendrons à l'incrimination pénale, aux deux questions de l'arrestation et de la détention préventive (2). Mais ici encore notre désir est de nous attacher uniquement à l'objet politique du droit à la liberté individuelle, aux mesures et aux lois d'exception qui, pendant dix années consécutives désolèrent la France, développèrent les haines ou les rancunes, préparèrent indirectement

1. Voir *supra*, page 14 note 1.

2. Cependant il nous faudra, à la fin de notre étude, dépasser quelque peu les limites que nous nous traçons en ce moment, l'examen que nous consacrerons à l'exécution des décisions rendues par les commissions mixtes présentant un intérêt spécial. Voyez *infra*. Titre deuxième. Section III, chapitre II, § 3.

tement les revers de 1870-71 et la chute de la dynastie napoléonienne.

Nous joindrons enfin à cette étude quelques détails sur l'inviolabilité du domicile et de la propriété qui sont, en quelque sorte, le corollaire de la liberté individuelle et qui pendant le second empire comme au cours de toutes les époques troublées ont toujours partagé le même sort.

TITRE PREMIER

RÉSUMÉ SUR L'HISTOIRE DE LA LIBERTÉ INDIVIDUELLE AVANT LE SECOND EMPIRE

De toutes les libertés publiques, aucune n'a peut-être été plus fréquemment et plus solennellement proclamée que la liberté individuelle, mais toute médaille a son revers, car aucun droit ne fut plus souvent violé ; et s'il faut chercher la source de cette proclamation perpétuelle du principe dans les atteintes répétées que les gouvernements lui ont portées sous les différents régimes de notre histoire constitutionnelle, nous pourrions conclure une fois de plus que, malgré tous les efforts des hommes, il n'est aucun droit, si puissant et si parfaitement établi qu'il paraisse, qui puisse résister aux passions politiques.

Il est, en effet, des considérations devant lesquelles il semble que les règles normales de la vie publique doivent disparaître. Lorsque dans un pays les

partis luttent pour le pouvoir, tout l'échafaudage législatif destiné à asseoir sur des bases solides les droits les plus sacrés de l'individu et du citoyen s'effondre pour laisser le champ libre à la tyrannie et à l'arbitraire du parti vainqueur. Sans doute la justice pourra intervenir, mais ce sera une justice boiteuse, les garanties qu'elle présentera seront des garanties de surface ; son rôle ne sera qu'un trompe-l'œil, une parade destinée à calmer les esprits simples et à voiler les actes du pouvoir sous des apparences d'équité et de légalité.

Or, ces pratiques sont d'autant plus intolérables que le droit d'être maître de soi-même, de ses mouvements, « la liberté physique », comme on l'a très exactement définie (1) est le droit primordial, le droit des droits, le droit que Rousseau défendait avant tous les autres : « Renoncer à sa liberté, disait-il, ce serait renoncer à sa qualité d'homme, aux droits de l'humanité, même à ses devoirs. »

En outre, le droit à la liberté individuelle, le plus sacré de tous est en même temps le plus fragile. On l'a comparé à une fleur très délicate qui se flétrit dès qu'on la touche (2). Nous sommes, en effet, en face

1. DUGUIT. *Manuel de droit constitutionnel*, p. 501.

2. LARNAUDE. *Revue pénitentiaire. Bulletin de la société générale des prisons*, février 1901, p. 5.

« La liberté individuelle est une plante fragile, aux fleurs

d'un droit d'une nature spéciale. Lorsqu'on porte atteinte à certains droits, au droit de propriété, par exemple, le dommage peut être réparé par l'indemnisation ; mais quand il s'agit de la liberté individuelle, il n'existe pas de réparation absolument adéquate au dommage causé ; le tort peut être irréparable.

Depuis que la liberté individuelle a été érigée en droit par les hommes de la Révolution, les citoyens, au cours des crises politiques ont dû subir les mesures d'exception des partis au pouvoir ou de l'autocratie plus ou moins officielle. C'est à la liberté individuelle que ceux-ci se sont toujours attaqués pour frapper leurs adversaires et ce fait s'explique aisément ; c'est là en effet le plus sûr moyen, en même temps que le plus simple, pour celui ou ceux qui en font usage de se mettre à l'abri des trames et des complots qui relèvent du domaine de la politique. Le droit à la liberté individuelle n'est d'ailleurs pas le seul qui ait été sacrifié depuis la Révolution ; le droit de propriété, qui accompagne nécessairement le droit à la liberté individuelle et pour lequel celui-ci constitue une condition indispensable à son développement, pas plus que le premier, n'a échappé aux atteintes des gouvernements qui se sont lancés dans la voie du despotisme ; l'ar-

délégation qu'on peut flétrir rien qu'en les effleurant et flétrir pour toujours. » Rapport sur les garanties de la liberté individuelle.

restation et la détention prolongée et illégale des citoyens ont toujours été suivies de confiscations de la propriété et sur ce point, le second Empire n'a fait que prendre exemple sur la Révolution, le premier Empire et la Restauration. Quant aux perquisitions domiciliaires, à la saisie des papiers, lettres, correspondance, ce sont là des pratiques qui découlent nécessairement de la violation de la liberté individuelle dont elles sont en quelque sorte le complément, et puisque dans les périodes d'accalmie, les partis politiques ne se font parfois aucun scrupule de porter atteinte à l'inviolabilité de la correspondance, à plus forte raison pendant les crises, le droit au respect du domicile et de la correspondance, en dehors des cas prévus par la loi, doit-il être foulé aux pieds. Tant il est vrai qu'en présence des querelles politiques, quel que soit le régime auquel les citoyens doivent obéir, les droits les plus sacrés de l'individu cèdent le pas aux rancunes des partis adverses.

Il y a donc une catégorie de citoyens au regard desquels la liberté individuelle n'existe que sur le papier ; pour ceux-là, les séditions, les intelligences criminelles avec l'étranger et, d'une manière plus générale le maintien de la sûreté publique, formule qui a souvent dissimulé bien des ignominies, ont servi de prétexte à des arrestations, à des détentions arbitraires, en un mot à des mesures d'exception.

Section I

L'ANCIEN RÉGIME

Sans vouloir nous étendre plus que de raison sur l'étude de la liberté individuelle sous l'ancien régime, nous croyons utile de rappeler en quelques mots quelle était alors la nature de la liberté individuelle. Nous verrons ensuite, au début de notre prochaine section, quelles furent les principales causes sous l'influence desquelles la liberté individuelle évolua dans les esprits pour aboutir en 1789 à la proclamation du *droit* à la liberté individuelle.

Si nous envisageons la liberté individuelle sous l'ancien régime comme nous l'interprétons à notre époque, c'est-à-dire sous cet aspect où elle nous apparaît aujourd'hui comme évidente *à priori* et comme inséparable de la qualité d'être humain, nous constatons que dans l'ancien droit la liberté individuelle en principe n'existe pas. Il est, en effet, difficile de concilier la notion de la liberté individuelle avec le régime de la monarchie absolue reposant sur les pouvoirs illimités d'un seul individu. Sur une simple lettre de cachet scellée du petit sceau, manifestation de la volonté royale, un individu quelconque peut être arrêté et conduit en prison sans plus d'explications. Cependant, il ne faut pas porter un jugement trop sévère en cette matière. L'ancien régime con-

naissait l'arrestation administrative et aussi l'arrestation judiciaire ; or, en ce qui concerne la première, lorsqu'elle intervenait sur la demande des intéressés, et non sur l'ordre du pouvoir royal elle était entourée de garanties appréciables (enquêtes, vérifications, rapports des inspecteurs de police aux intendants en province, au lieutenant de police à Paris, etc.). Quant à l'arrestation d'ordre judiciaire, l'ordonnance de 1670, nous apprend que le décret de prise de corps n'était rendu qu'après des formalités minutieuses (audition préalable de témoins ; ce témoins ne peuvent être régulièrement assignés par le procureur du roi qu'après que celui-ci a reçu la permission d'informer, impossibilité d'arrêter les domiciliés, sauf pour crime, etc.).

Il ne faut donc rien exagérer des restrictions à la liberté individuelle sous l'ancien régime. Au reste, si en principe, elle n'avait pas d'existence juridique puisque le roi était au-dessus des lois, pratiquement, il ne semble pas que le pouvoir royal ait exercé sa puissance dans la mesure où la loi fondamentale du royaume lui permettait d'en user. Sans doute, l'arbitraire administratif florissait alors, mais non pas sans réserves, surtout aux abords de la Révolution ; ainsi le prouve cette parole d'un illustre jurisconsulte français : « Le roi n'est point proprement sujet à ses lois ; néanmoins, il veut bien s'y assujettir (1). »

1. POTHIER. *Traité des Retraits*, n° 194.

Mais si nous voulons pousser plus loin nos investigations, nous constatons une brèche énorme au principe ; le droit d'être jugé ou relâché n'existait pas dans l'ancien droit ; or, tant que cette condition est absente, il ne peut être question de liberté individuelle.

Si nous portons maintenant nos regards vers le délit politique dont le sort a toujours été étroitement lié au sort de la liberté individuelle, dans le domaine où nous étudions celle-ci, nous constatons qu'il existait déjà dans l'ancien droit, comme il existe dans le droit actuel, avec cette différence toutefois que sous l'ancien régime il était classé dans la même catégorie que les délits de droit commun et que l'autorité lui réservait toutes ses rigueurs, tandis qu'à notre époque il est mis à part et comporte des sanctions plus douces. Nous reviendrons ultérieurement sur cette question du délit politique (1).

Nous pouvons donc conclure de cette rapide esquisse de la liberté individuelle sous l'ancien régime que celle-ci se puisait avant tout dans l'esprit de mesure et dans la sagesse du souverain. L'histoire explique cette situation qui livrait l'individu sans défense sérieuse au pouvoir royal par ce fait qu'après avoir terminé la lutte contre la féodalité, c'est-à-dire contre les petits potentats éparpillés sur

1. Voir *infra* page 66 et suiv.

tout le territoire, lutte dans laquelle il avait détruit, par la voix des jurisconsultes français, la puissance des seigneurs, le pouvoir royal ne trouva plus en face de lui rien qui pût lui servir de frein, les Parlements eux-mêmes, après avoir longtemps protesté, ayant été obligé de rentrer dans l'ombre et de courber la tête.

Section II

LA RÉVOLUTION FRANÇAISE

Tel est l'aspect sous lequel se présente la liberté individuelle dans l'ancien droit public français jusqu'au XVIII^e siècle. Avant cette époque les masses populaires, la bourgeoisie, encouragées par les légistes et les théologiens proclamateurs du droit divin, avaient entraîné la monarchie dans la voie de l'absolutisme le plus complet et par là avaient sacrifié de leur propre volonté leurs droits les plus sacrés. Mais, avec les philosophes et les jurisconsultes du XVIII^e siècle, nous assistons à un revirement. A cette époque le droit à la liberté individuelle est à son aurore ; le contrat social, selon eux préalable à toute société, et qui part de l'indépendance absolue de l'individu entraîne pour tout citoyen le droit de ne donner au souverain que les pouvoirs indispensables au fonctionnement de l'organisme social. Les abus

du despotisme les ont conduits à proclamer la liberté comme le premier de tous les biens et dès lors, méprisant toute organisation judiciaire qui foule aux pieds les droits des accusés, ils recherchent, par dessus tout, les moyens d'assurer et de garantir la liberté individuelle (1).

Si d'autre part, cette époque a vu germer en France le droit à la liberté individuelle, il ne faut pas oublier que nous avons près de nous un peuple qui nous montrait l'exemple dans la voie libérale ; et les contemporains ne manquent pas d'appuyer leurs théories sur ses pratiques et ses coutumes. Ce peuple, c'est le peuple anglais, chez lequel la liberté individuelle est entourée depuis plusieurs siècles de garanties précieuses ; le premier texte où se trouve consacré le principe de la liberté individuelle remonte à 1215 avec la Grande Charte ; quant au « writt of habeas corpus », il existait de fait bien avant 1679. Mais si l'Angleterre, à ce moment là, nous avait devancé, il faut remarquer que les précédents historiques étaient dans ce pays inverses des nôtres. En Angleterre la lutte pour la liberté individuelle avait été

1. Cette école qui compte des adeptes illustres a eu pour principaux créateurs Voltaire et l'italien Beccaria. Ce dernier est l'auteur d'un *Traité des délits et des peines* traduit en français par Morellet. A signaler aussi en cette matière parmi les œuvres de Voltaire le *Traité de la tolérance* et *Les mémoires pour Calas*.

beaucoup plus âpre que chez nous et surtout beaucoup plus précoce, le peuple et la classe bourgeoise ayant toujours soutenu les barons contre la royauté (1).

Voilà quels sont, très succinctement rapportés, les idées et les faits qui ont conduit à la proclamation du *droit* à la liberté individuelle avec la Révolution française.

Quiconque se livre à l'étude des institutions de la Révolution ne tarde pas à constater qu'aucune époque ne joignit avec plus plus d'empressement et d'ardeur la violation de ses principes à leur consécration. « Un caractère particulier signale cette époque mémorable : c'est une contradiction choquante entre les paroles et les actions ; jamais les lois n'avaient consacré d'une manière plus formelle le respect des personnes et des propriétés ; mais jamais peut-être les propriétés et les personnes ne furent moins respectées. La liberté était l'objet d'une sorte de culte public et en son nom les hommes les plus honorables étaient jetés dans les fers (2). »

Comment expliquer ce fait ? L'auteur des lignes précédentes attribue cette divergence entre les principes et les actes aux mœurs publiques qui

1. Voyez GLASSON. *Études de législation comparée*, tome 3. *Histoire du droit et des institutions de l'Angleterre*. Chapitre III : Le droit et les institutions politiques, page 133.

2. COFFINIÈRES. *Traité de la liberté individuelle à l'usage de toutes classes de citoyens*, tome I, p. 285.

n'avaient pas, en 1789, marché de pair avec les lumières et le progrès intellectuel. Il est indiscutable que, malgré leurs élans généreux, les hommes de la Révolution se ressentaient encore des pratiques de l'ancien régime et que, d'autre part, « cet entraînement irrésistible vers un nouvel état de choses favorisait une foule d'ambitions subalternes » mais peut-être pourrait-on ajouter quelque chose de plus : les hommes de la Révolution, entraînés par leur enthousiasme frénétique, n'ont-ils pas précipité plus qu'ils n'auraient dû le faire, la réalisation de l'œuvre qu'ils avaient entreprise, et la modération accompagnant une politique lente et progressive, procédant par étapes, n'aurait-elle pas évité dans une large mesure les désastres, les crimes et l'effusion du sang ? Le caractère juridique que prenaient pour l'avenir les rapports entre l'État et le citoyen et qui reposait désormais dans des textes formels n'aurait-il pas été mieux respecté que ne le furent les droits de l'homme de la part des révolutionnaires de 1789 ?

Si la pondération eût présidé à leurs gestes, peut-être n'aurait-on pas assisté à ce spectacle étrange d'une violation immédiate et complète des droits de l'individu pour les mieux confirmer. Mais il faut reconnaître qu'il y a là une chose qui semble incompatible avec la nature humaine. Toutes les fois que les hommes se sont assignés la tâche d'organiser un État sur des bases nouvelles, qu'elles fussent économiques,

sociales, ou politiques, la précipitation qu'ils ont portée à remplir la mission qu'ils se sont proposée en a compromis le succès immédiat au point de la rendre vaine jusqu'à ce que le temps ait fait son œuvre. N'est-ce pas aussi un trop grand amour de l'idéal qui a parfois conduit les peuples à des catastrophes ; et dans la reconstruction de l'édifice national, les hommes de 1789 n'accusent-ils pas, à chaque instant, cette tendance funeste aux nations plus encore qu'aux individus ? N'est-ce pas au nom de l'idéal que de nos jours, le peuple russe veut substituer au régime de la propriété nationalisée, à ses yeux cause principale de tous ses maux, un régime de propriété privée qui doit lui assurer le bonheur éternel ? Malgré les prétentions du marxisme de s'appuyer sur des bases scientifiques, n'est-ce pas entraînée par l'idéal qu'une notable fraction du peuple français veut substituer, à l'inverse, au régime de la propriété privée un régime de copropriété sociale qui lui apparaît comme la panacée universelle ? C'est dans la modération et la sagesse des peuples que réside la condition essentielle et nécessaire à la satisfaction de leurs aspirations légitimes et au développement de leur bien-être.

Nous ne ferons pas la nomenclature de toutes les lois, de tous les décrets, par lesquels la Révolution et plus particulièrement la Convention a porté atteinte à la liberté individuelle ; c'est l'époque célèbre

des perquisitions, des visites domiciliaires, des arrestations illégales, des détentions illimitées, des jugements par fournée ; les lois de sûreté générale qui relèguent au dernier plan l'inviolabilité de la personne se succèdent et présentent un caractère effrayant de brutalité. Devant ces mesures de toutes sortes également odieuses et reflétant les instincts les plus bas de la bête humaine, on se demande comment ces mêmes hommes, dont l'œuvre restera toujours l'objet de l'admiration du monde civilisé, ont pu être à la fois les auteurs de pareils désastres.

Après avoir proclamé dans les articles 7, 8 et 9 (1) de la Déclaration des droits de l'homme des principes qui sont l'expression même de la morale sociale

1. *Art. 7.* — Nul homme ne peut être accusé, arrêté ni détenu, que dans les cas déterminés par la loi et selon les formes qu'elle a prescrites. Ceux qui sollicitent, expédient, exécutent ou font exécuter des ordres arbitraires doivent être punis ; mais tout citoyen appelé ou saisi en vertu de la loi, doit obéir à l'instant ; il se rend coupable par la résistance.

Art. 8. — La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit et légalement appliquée.

Art. 9 — Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi.

et du bon sens, la Révolution n'eut rien de plus pressé que d'instituer en regard de ses dispositions des lois d'exception qui en étaient la négation la plus formelle.

L'Assemblée Législative débuta dans cette voie par la loi du 11 août 1792 qui investit les municipalités des fonctions de police de sûreté générale pour la recherche des crimes compromettant soit la sûreté intérieure, soit la sûreté extérieure de l'État.

Mais ce fut surtout sous la Convention que les pratiques révolutionnaires apparurent dans toute leur hideur. La loi des 10-12 mars 1793 crée le tribunal révolutionnaire destiné à connaître les attentats « contre la Révolution, la liberté et la République ». La procédure de ce tribunal est dénuée de toutes formes ; la défense n'existe pas ; au cours de l'audience, les jurés peuvent mettre fin aux débats en se déclarant suffisamment instruits ; ceux-ci, au nombre de douze et recrutés parmi les gens les plus vils, sont payés dix-huit francs par jour pour faire cette besogne.

La loi du 23 prairial an II va plus loin en supprimant purement et simplement les débats. Plus de défenseurs, plus de témoins, plus d'interrogatoires : Art. 16 : « La loi donne pour défenseurs aux patriotes calomniés des jurés patriotes ; elle n'en accorde pas aux conspirateurs. » Enfin nous ne pouvons passer sous silence les lois des 19-27 août et des 16-17 sep-

tembre 1793 dites lois de mise hors la lois ou lois des suspects qui renfermèrent, de toutes les lois d'exception de la Révolution, les atteintes les plus violentes à la liberté individuelle ; aux termes de ces deux lois tout individu suspecté d'hostilité à la Révolution pouvait être arrêté et détenu indéfiniment : « Immédiatement après la publication du présent décret, dit la loi du 17 septembre, tous les gens suspects qui se trouvent sur le territoire de la République et qui sont encore en liberté seront mis en état d'arrestation.... Les comités de surveillance devront dresser, chacun dans son arrondissement la liste des gens suspects et décerner contre eux des mandats d'arrêt... Les détenus resteront gardés jusqu'à la paix (art. 7). Les tribunaux civils et criminels pourront faire retenir en état d'arrestation, comme gens suspects les prévenus à l'égard desquels il serait déclaré n'y avoir pas lieu à accusation ou qui seraient acquittés (art. 10). » Quatre catégories de citoyens étaient considérés comme suspects : les émigrés et leurs parents ; les individus qui n'avaient pu obtenir un certificat de civisme ; les fonctionnaires révoqués ; enfin ceux qui, par leur attitude, leurs discours ou leurs relations étaient soupçonnés de favoriser les idées monarchiques.

A quelque époque que l'on se place dans l'histoire de la liberté individuelle on ne rencontre pas de mesures qui soient la négation plus formelle des

principes posés par la Déclaration des droits de l'homme (1).

Section III

LE PREMIER EMPIRE

L'Empereur désirant avant tout armer fortement les agents de l'autorité devait fatalement sacrifier la liberté individuelle ; la volonté toute-puissante de Napoléon s'accordait assez mal avec des libertés réelles et véritables. D'ailleurs, bien que la Constitution de l'an VIII confirme en principe le droit à la liberté individuelle, elle ne l'entoure pas de garanties aussi précises que les Constitutions précédentes. L'article 46 est ainsi

1. Il ne faut pas croire cependant, que les hommes de la Révolution ont inventé de toutes pièces les institutions qu'ils ont mises en œuvres ; les « commissions » de l'ancien régime se retrouvent dans l'arsenal révolutionnaire. Voyez, à ce propos, Berriat-Saint-Prix : *La justice révolutionnaire*, page 6 : « Reniant son origine, empruntant des armes au fanatisme et au despotisme, elle (la Convention) imita l'Inquisition qui reprenait les hérétiques absous ; elle reprit des accusés qu'avait acquittés le jury en province et que le tribunal de Paris condamna à mort. Comme aux plus mauvais temps de l'ancien régime, pour juges elle eut des commissaires que Robespierre, avait le premier réclamés ; s'inspirant de l'ordonnance criminelle sur le rapport de Couthon, suscité par Robespierre elle ravit leurs défenseurs aux accusés. »

conçu : « Si le gouvernement est informé qu'il se trame quelque conspiration contre l'État il peut décerner des mandats d'amener et des mandats d'arrêt contre les personnes qui en sont présumées les auteurs ou les complices, mais si dans un délai de dix jours après leur arrestation, elles ne sont pas mises en liberté ou en justice réglées, il y a, de la part du Ministre signataire du mandat, détention arbitraire. » On alla plus loin : le sénatus-consulte du 16 thermidor an X vint modifier l'article 46 précédent en donnant au Sénat le droit de déterminer le délai passé lequel les individus arrêtés devaient être mis en liberté s'ils n'avaient pas été traduits en justice. Et pour assurer l'application de ce texte, le sénatus-consulte du 28 floréal an XII désignait dans le sein du Sénat une commission de sept membres dite : commission sénatoriale de la liberté individuelle ; les arrestations administratives devaient lui être communiquées par les Ministres et elle devait accueillir en outre les pétitions émanées des intéressés ou de leur famille ; la commission ainsi saisie appréciait la légitimité des arrestations et des détentions qui lui étaient soumises et quand elle estimait que la détention prolongée au delà du délai fixé par la Constitution n'était pas justifiée, elle pouvait enjoindre au Ministre de mettre en liberté la personne détenue. Si le Ministre refusait d'obtempérer à l'injonction qui lui était faite, la Commission l'invitait, par trois reprises en l'espace d'un mois, à

élargir l'intéressé ; si enfin cette mesure était inefficace, la Commission saisissait le Sénat de l'affaire, et celui-ci, en séance solennelle, rendait la déclaration suivante aussi platonique que simpliste : « Il y a de fortes présomptions que M. X... est détenu arbitrairement. » Après quoi le Ministre pouvait être traduit devant la Haute-Cour, mais cette mesure trompeuse n'a jamais reçu son application.

Nous n'insisterons pas davantage sur les atteintes qu'a subies la liberté individuelle sous le premier Empire, quand nous aurons signalé le décret du 3 mars 1810 qui instituait les prisons d'État et rétablissait sous une forme différente les anciennes lettres de cachet qu'avait supprimées la Révolution ; ce décret portait que, sur une simple décision impériale prise en conseil privé, l'ordre pouvait être donné aux représentants de l'autorité d'emprisonner « toutes personnes qu'il ne paraissait pas convenable de faire juger par les tribunaux, ni de laisser en liberté ».

Il faut cependant reconnaître, malgré ces échecs au principe, que le premier Empire nous a laissé, avec beaucoup d'autres, une maîtresse pièce de notre législation ; nous voulons parler du Code d'instruction criminelle, où des dispositions très précises, complétées et modifiées depuis cette époque, étaient destinées à entourer la liberté individuelle de garanties sérieuses. Depuis 1808 les arrestations ne peuvent être ordonnées sauf exceptions prévues par les textes,

que par des magistrats de l'ordre judiciaire ; en outre l'article 93 § 3, toujours en vigueur, porte que « tout inculpé, arrêté en vertu d'un mandat d'amener qui aura été maintenu pendant plus de vingt-quatre heures dans la maison de dépôt ou d'arrêt sans avoir été interrogé par le juge d'instruction ou conduit... devant le procureur impérial, sera considéré comme arbitrairement détenu ; tous gardiens, chefs de maisons de dépôt ou d'arrêt, tous procureurs impériaux qui ne se seront pas conformés aux dispositions du paragraphe précédent, seront poursuivis comme coupables d'attentat à la liberté. »

Ainsi le principe de la responsabilité des agents coupables d'attentat à la liberté individuelle était donc formellement établi ; mais il était très difficilement applicable ; d'une part, en effet, le Code pénal qualifiant crime l'attentat à la liberté individuelle, seul le ministère public, c'est-à-dire un agent directement dans la main du gouvernement, pouvait mettre en mouvement l'action publique ; d'autre part, sous le premier Empire l'article 75 de la Constitution de l'an VIII protégeant les fonctionnaires publics contre toute poursuite qui pouvait leur être intentée dans l'exercice de leurs fonctions, rendait souvent illusoirs les droits les mieux reconnus ; le Code d'instruction criminelle d'ailleurs créait en cette matière une nouvelle entrave en confiant à un fonctionnaire purement administratif, au préfet, c'est-à-dire à un

représentant direct du gouvernement et sous sa dépendance exclusive le pouvoir d'ordonner des arrestations, contrairement aux principes de la Révolution. Cette disposition, contenue dans l'article 10 (1) s'est attirée de tout temps des critiques, justifiées, mais en présence des difficultés que son abrogation créerait pour le préfet de police à Paris, jamais ceux qui l'ont proposée n'ont obtenu gain de cause.

Section IV

LA RESTAURATION

Les prisons d'État étaient tombées avec l'empire. La Charte de 1814 consacra, à son tour, avant de le violer, le principe de la liberté individuelle. Comme l'avait fait la Déclaration de 1789, elle établit que personne ne peut être arrêté en dehors des cas prévus par la loi ; mais malgré cette belle promesse, les haines politiques ne tardèrent pas à passer au premier plan et avec l'arrivée des Bourbons, désireux de faire expier à la France les acclamations qui avaient accompagné le retour de l'île d'Elbe, les lois d'exception firent à nouveau leur apparition.

1. Les préfets dans les départements et le préfet de police à Paris pourront faire personnellement ou requérir les officiers de police judiciaire de faire tous actes nécessaires à l'effet de constater les crimes, délits et contraventions et en livrer les auteurs aux tribunaux chargés de les punir (art. 10).

La loi des 29-31 octobre 1815 « relative à des mesures de sûreté générale », dispose que « tout individu prévenu de crime ou de délit contre la personne et l'autorité du roi, contre les personnes de la famille royale ou contre la sûreté de l'État » peut être détenu jusqu'à l'expiration de la loi sans être traduit devant les tribunaux ; il est vrai que cette même loi, dans son article 4, portait un adoucissement en décidant qu'elle cesserait de produire effet si elle n'était pas renouvelée à la prochaine session des Chambres. Le 20 décembre de la même année vit la réorganisation des cours spéciales destinées à statuer sur les délits politiques ; les sentences de ces cours spéciales rendues sans appel devaient, dans les vingt-quatre heures, recevoir leur exécution.

Deux années plus tard, en 1817, une loi portant la date des 12-14 février et qui fut appliquée jusqu'au 1^{er} janvier 1818 donna au gouvernement le droit de faire arrêter à son gré tout citoyen prévenu de complot ou de machinations contre la personne du roi, la sûreté de l'État, les personnes de la famille royale, etc., sans que l'individu pût être traduit devant les tribunaux, et sur l'ordre pur et simple du président du conseil des Ministres et du Ministre de la police générale. C'était, en fait, un retour aux prisons d'État. Enfin l'œuvre dictatoriale de la Restauration fut couronnée par la loi du 16 mars 1820 dont les deux premiers articles méritent d'être signalés ; nous y

voyons « de quelle façon et dans quels termes les Ministres attentaient au droit le plus précieux de tout homme qui a souci de son honneur et de sa dignité (1) ».

Article premier. — Tout individu prévenu de complots ou de machinations contre la personne du roi, la sûreté de l'État, ou les personnes de la famille royale, pourra, sans qu'il y ait nécessité de le traduire devant les tribunaux, être arrêté et détenu en vertu d'un ordre délibéré dans le conseil des Ministres et signé de trois Ministres au moins et dont il lui sera laissée copie.

Art. 2. — Tout prévenu arrêté en vertu du précédent article sera directement conduit dans la maison d'arrêt.

Telles sont les formes rudimentaires qui entourèrent sous la Restauration le droit à la liberté individuelle. Ces mesures soulevèrent dans toute la France des protestations indignées et les hommes les plus illustres du parti libéral, par la voie de la presse, se lancèrent dans l'aventure d'une campagne contre le gouvernement, ce qui leur attira le célèbre procès de la souscription nationale.

Nous en avons terminé avec l'historique très sommaire de la liberté individuelle jusqu'au second Em-

1. Voyez DECOURTEIX. *La liberté individuelle et le droit d'arrestation*, p. 51.

pire. Ni le gouvernement de juillet, ni la République de 1848 ne l'ont sacrifiée aux ambitions politiques. Mais le second Empire va marquer la quatrième étape dans la voie que lui ont tracée les gouvernements précédents. « La liberté, dira un jour Napoléon III, n'a jamais aidé à fonder d'édifice politique durable ; elle le couronne quand le temps l'a consolidé. »

TITRE DEUXIÈME

LA LIBERTÉ INDIVIDUELLE SOUS LE SECOND EMPIRE

Section I

ÉTAT POLITIQUE DE LA FRANCE AU SEUIL DU SECOND
EMPIRE. — L'OPPOSITION. — LE COUP D'ÉTAT. — LA
CONSTITUTION DE 1852.

La Révolution avait créé pour le peuple français un état nouveau. En renversant le droit divin dans l'État, elle avait reconstitué sur d'autres bases la raison et la morale publique. Sous l'influence des déclarations de droits de la fin du XVIII^e siècle, les consciences s'étaient transformées et refaites en quelque sorte. Mais en outre le principe de l'égalité devant la loi et la notion de progrès avaient allumé dans les esprits des espérances et des prétentions nouvelles. La classe prolétarienne avec Baboeuf prenant conscience de sa force, commençait la poursuite de son rêve dont elle cherche toujours et cherchera longtemps encore, sans doute, la réalisation. Le so-

cialisme, dont les premiers symptômes remontent au xvr^e siècle, avec Thomas Morus, n'a peut-être pas été étranger à l'œuvre de 1789, quoique la Révolution française soit restée une Révolution bourgeoise.

« Les forces motrices de l'histoire, a-t-on dit très justement, sont comme les idées et les besoins de la multitude ; la politique des gouvernements n'agit souvent qu'en sous-œuvre (1) ».

Quoi qu'il en soit, sous le second Empire, le socialisme se dressant en face du pouvoir monarchique qui affecte de voir en lui un courant d'anarchie et qui ne craint pas de le traiter comme tel, ce contraste devait entraîner des luttes d'autant plus âpres que les partis de l'opposition, socialistes et républicains en tête, voyaient dans le coup d'État du 2 décembre une trahison du Prince Président. De toutes parts les idées nouvelles, par la voix des Proudhon, des Louis Blanc, et de tous les apôtres socialistes des années quarante sont proclamées, et un déluge de sociétés secrètes, de réunions et d'associations licites

1. D'aucuns prétendent que le socialisme tire son origine de Platon et des institutions de Sparte. Cela semble peu probable. Platon comme Lycurgue ne désirent l'égalité de fait qu'au profit de certaines classes de citoyens : les magistrats et les guerriers. Les esclaves et les hilotes ne reçoivent d'eux que le premier mépris. Le socialisme conçu dans un sens vraiment démocratique est beaucoup plus récent. C'est à notre avis un énorme anachronisme que de faire remonter les origines du socialisme à la Grèce antique.

et illicites, de discours, de campagnes pour le triomphe des doctrines socialistes et le renversement de l'Empire, inonde le territoire. « O patrie, patrie française, patrie des chantres de l'éternelle Révolution, s'écrie Proudhon, avec des accents dont il faut reconnaître la sublime envolée (1), patrie de la liberté, car malgré toutes tes servitudes, en aucun lieu de la terre, ni de l'Europe, ni de l'Amérique, l'esprit qui est tout l'homme n'est aussi libre que chez toi, patrie que j'aime de cet amour accumulé que le fils grandissant porte à sa mère, que le père sent croître avec ses enfants, te verrai-je souffrir longtemps encore, souffrir non pour toi seule, mais pour le monde qui te paie de son envie et de ses outrages, souffrir innocente pour cela seulement que tu ne te connais pas ! Il me semble à tout instant que tu es à ta dernière épreuve. Réveille-toi, mère ; ni tes princes, tes barons et des comtes ne peuvent plus rien pour ton salut..... ; garde, si tu veux, le souvenir de ceux qui ont bien fait ; va quelquefois prier sur leurs monuments mais ne leur cherche point de successeurs ; ils sont finis. Commence ta nouvelle vie, ô la première des immortelles, montre-toi dans ta vertu, Vénus Uranie, répands tes parfums, fleur de l'humanité ! Et l'humanité sera rajeunie et son unité sera

1. Proudhon : *Napoléon III. Manuscrits inédits publiés par Clément Rochel*, p. 262.

créée par toi, car l'unité du genre humain c'est l'unité de la patrie, comme l'esprit du genre humain n'est que l'esprit de ma patrie. »

A côté des socialistes, le parti républicain n'est pas moins hostile au Président de la République comme il le sera à l'Empereur. Les libertés publiques qui, sous le règne de Louis-Philippe avaient eu de brillants défenseurs, devaient être revendiquées avec une ardeur qu'enflamma en eux davantage encore la crainte de voir compromettre l'œuvre de 1848. Les uns par la plume, tels Michelet, Quinet, Henri Martin, Laboulaye, les autres par la parole parmi lesquels Thiers, Jule Favre, Jules Simon, Picard se font les protecteurs de la liberté politique et de la liberté individuelle.

Rappelons maintenant en quelques lignes quelle était la situation politique de la France aux abords du second Empire. En 1848, en dehors de la bourgeoisie dont le Parlement, ne représentait qu'une partie, celle qui était assez riche pour payer le cens électoral et qu'on appelait la bourgeoisie censitaire, de nombreux partis restaient hostiles à Louis-Philippe. Mis à part le parti socialiste dont le rôle allait être considérable dans nos révolutions intérieures, les partisans du prince Louis-Napoléon, malgré l'insuccès des tentatives de Boulogne et de Strasbourg n'avaient pas renoncé à leurs espérances ; les légitimistes qui défendaient la cause du comte de Chambord,

rêvaient d'une restauration monarchique en faveur de la branche aînée des Bourbons ; enfin comme nous l'avons dit précédemment, les républicains, quoique encore peu nombreux, mais actifs et audacieux disposaient avec leurs journaux et particulièrement avec le journal *La Réforme* de puissants instruments de propagande.

Une fraction plus notable de la bourgeoisie ne répudiait pas la Révolution de Juillet et la monarchie orléaniste, mais elle réclamait des institutions libérales et entre autres choses l'extension du suffrage. Le ministère Guizot qui opposait une résistance aveugle à toute demande de réforme entra en lutte ouverte avec elle ; et cette opposition d'une partie de la bourgeoisie servit à souhait ceux qui voulaient renverser le gouvernement. Ce fut l'origine des sanglantes journées de février.

Malgré les fautes commises, les dix-huit années de la monarchie de Juillet, n'avaient pas été inutiles pour la prospérité générale du pays ; la liberté politique avait fait de grands progrès par le respect de la Charte et la pratique loyale des institutions parlementaires.

Les élections du 4 mai donnèrent la majorité à l'opinion républicaine ; c'était la conquête du suffrage universel ; mais les socialistes n'avaient pas désarmé. Le gouvernement, composé d'hommes modérés entre autres Lamartine, Arago, Ledru-Rollin, ne pouvait

satisfaire des hommes audacieux qui réclamaient une révolution sociale. D'où, les terribles journées de juin à jamais mémorables par l'affreux carnage du faubourg Saint-Antoine.

Après que le général Cavaignac se fût rendu maître de l'insurrection, l'Assemblée proclama solennellement la Constitution républicaine. Elle établissait le suffrage universel, confiait le pouvoir législatif à une assemblée unique et l'exécutif à un président élu par le suffrage universel. Cette dernière disposition fut adoptée malgré les efforts de Jules Grévy qui avait prévu les dangers d'un président élu par le suffrage universel.

La Constitution garantissait la liberté individuelle, en disposant que nul ne pourrait être arrêté ni détenu que suivant les prescriptions de la loi ; elle consacrait dans son article 3 l'inviolabilité du domicile, abolissait la peine de mort en matière politique (art. 5), et enfin portait deux dispositions que nous ne retrouverons pas dans la Constitution de 1852 (1) :

Art. 4. — Nul ne sera distrait des ses juges naturels ; il ne pourra être créé de commissions et de tribunaux extraordinaires à quelque titre et sous quelque dénomination que ce soit.

1. D'ailleurs la Constitution de 1852 par mesure de prudence peut-être, se gardera de formuler les droits qu'elle prétendra garantir.

Art. 12. — La confiscation des biens ne pourra jamais être rétablie.

Illusion des hommes qui croient consacrer définitivement un principe par le seul fait qu'ils l'insèrent dans un texte constitutionnel dont la seule sanction repose sur l'opinion publique !

L'élection présidentielle eut lieu le 10 décembre. L'Assemblée Constituante proclama Louis-Napoléon Bonaparte, président de la République. Celui-ci monta à la tribune et jura respect et fidélité à la Constitution républicaine.

Il paraît étrange, lorsqu'on sait combien était puissante à Paris l'opposition que constituaient tous les partis hostiles à Napoléon, que le peuple ait donné, comme l'a dit Jules Simon, la République à conduire à un prince pour la sauver (1). La raison en est facile à découvrir. Si imposante que fût la masse des partis qui lui étaient opposés, Napoléon avait d'abord pour lui les royalistes et les catholiques, mais il avait en outre la province. Si Paris redoutait sa candidature, les électeurs paysans et ouvriers de la France entière se rangeaient à ses côtés à une forte majorité. N'ayant reçu aucune instruction politique, ils donnèrent leurs suffrages à Louis-Napoléon dont le nom avait retenti maintes fois à leurs oreilles. Cavaignac, Ledru-Rollin, Raspail et Lamartine étant,

1. JULES SIMON. *Origine et chute du second Empire*, p. 7.

au contraire, inconnus, à la plupart d'entre eux

Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ne tardèrent pas à s'unir contre le parti républicain, que les élections de 1849 avait mis en minorité à l'Assemblée et se préparèrent à l'écraser en détruisant ses moyens de propagande et d'action.

Émus par les menaces d'un coup d'Etat, les républicains soumirent à l'Assemblée la proposition dite des Questeurs aux termes de laquelle le président de l'Assemblée avait le droit de fixer l'importance des forces militaires que réclamait la sûreté de l'Assemblée, d'en désigner le chef et de requérir la force armée. Impuissante même à se défendre elle repoussa cette proposition.

La lutte s'engagea ouvertement entre l'Assemblée et le Président lors de la discussion d'une autre proposition de loi permettant la mise en accusation du Président de la République s'il se rendait coupable d'un attentat contre la sûreté de l'État. Bref cette lutte au couteau aboutit au coup d'État du 2 décembre par lequel Morny s'empara du Ministère de l'Intérieur et faisait arrêter seize représentants du peuple tandis que les troupes investissaient le palais législatif ; pendant trois jours les arrestations se succédèrent sans interruption. En même temps le Président de la République lançait une proclamation au peuple français qu'il faisait juge entre l'Assemblée et lui. Il y déclarait la résolution qu'il avait

prise de dissoudre l'Assemblée au nom de la République et du droit souverain du peuple. Il y laissait aussi prévoir que l'Empire allait être rétabli et que ses adversaires auraient à se repentir d'avoir engagé la lutte. « Je fais appel à la nation tout entière, disait-il ; si vous voulez continuer cet état de malaise qui nous dégrade et compromet notre avenir, choisissez un autre à ma place.... Si, au contraire, vous avez confiance en moi, donnez-moi les moyens d'accomplir la grande mission que je tiens de vous, cette mission consiste à former l'ère des révolutions en satisfaisant les besoins légitimes du peuple et en le protégeant contre les passions subversives ; elle consiste surtout à créer des institutions qui survivent aux hommes et qui soient enfin des fondations sur lesquelles on puisse asseoir quel que chose de durable.... Le système que je vous propose, créé par le premier consul au commencement du siècle a déjà donné à la France le repos et la prospérité ; il les lui garantirait encore (1). »

Enfin, le 14 janvier 1852, une nouvelle Constitution reposant sur la proclamation précédente, était donnée à la France et le préambule, qui présentait un plan de gouvernement, était ainsi conçu dans ses

1. Pour tous les documents historiques relatifs à l'acte du 2 décembre ou publiés pendant la dictature provisoire qui en fut la suite voir l'*Annuaire historique* rédigé par Foucher, publié par Lesur, années 1851 et 1852.

passages les plus intéressants pour nos développements ultérieurs : « Le Sénat est le dépositaire du pacte fondamental et des libertés compatibles avec la Constitution.... Il a le droit d'annuler tout acte arbitraire ou illégal.... » Toutefois la Constitution ne donnait pas au Sénat le pouvoir de se transformer en Haute Cour de justice pour juger des attentats contre le chef de l'État ou contre la sûreté publique ; elle confiait ces pouvoirs à une Cour spéciale composée de membres de la haute magistrature. Il y avait dans cette disposition, il faut le reconnaître, une garantie sérieuse des droits individuels ; c'est une des grandes lacunes de la législation française moderne et un danger pour le principe de la liberté individuelle que de confier à des hommes politiques le soin de juger leurs adversaires.

« La Constitution, disait plus loin le préambule, n'a pas enfermé dans un cercle infranchissable les destinées d'un grand peuple ; elle a laissé aux changements une assez large voie pour qu'il y ait dans les grandes crises d'autres moyens de salut que l'expédient désastreux des Révolutions. » C'est vraisemblablement dans ces quelques lignes que les commissions mixtes puiseront leur origine de même que toutes les autres mesures d'exception.

Malgré l'article 1^{er} de la Constitution qui reconnaissait, confirmait et garantissait les grands principes de 1789, base du droit public des Français, malgré

l'article 26, d'après lequel le Sénat devait s'opposer à la promulgation des lois qui seraient contraires à la Constitution ou qui porteraient atteinte à la liberté individuelle et à l'inviolabilité de la propriété, Louis-Napoléon et plus tard Napoléon III, par des pratiques arbitraires plus ou moins avouées, ne reculera devant aucun scrupule pour écraser ses adversaires.

Afin d'en finir avec cet exposé rapide des événements politiques qui précédèrent le second Empire, rappelons que le plébiscite du 12 décembre avait confirmé le coup d'État qui l'accompagnait, et qu'aux élections de 1852, la pression morale et matérielle eut pour effet de n'envoyer à l'Assemblée que des représentants dévoués à la restauration impériale ; aussi, au retour d'un voyage du Prince-Président en province, le 2 décembre 1852 un sénatus-consulte rétablissait la dignité impériale en faveur de Louis-Napoléon, désormais Napoléon III.

Section II

L'ARRESTATION ET LA DÉTENTION PRÉVENTIVE EN 1850 : LÉGISLATION EN VIGUEUR. LE DÉLIT POLITIQUE. LES PROCÉDÉS DE VIOLATION DE LA LIBERTÉ INDIVIDUELLE, DE LA LIBERTÉ DU DOMICILE ET DE LA LIBERTÉ DE LA PROPRIÉTÉ.

CHAPITRE PREMIER

LA LÉGISLATION EN VIGUEUR SUR L'ARRESTATION ET LA
DÉTENTION PRÉVENTIVE EN 1850
LE DÉLIT POLITIQUE

Pénétrant maintenant dans le domaine exclusivement juridique, nous allons voir d'abord quelles étaient, au seuil du second Empire, les garanties qui entouraient la liberté individuelle. Cette étude préalable à laquelle nous joindrons quelques développements sur le délit politique, nous permettra de mieux apprécier les mesures d'exception que nous examinerons ensuite. Cependant, avant d'entrer dans les détails, il importe de bien mettre en lumière la remarque suivante, remarque que nous avons déjà

faite lorsque nous avons parlé du Code de 1808 (1), mais sur laquelle nous ne saurions trop insister : notre législation n'a jamais entouré de garanties suffisantes le droit de liberté individuelle, il est difficile de faire jouer les dispositions civiles et pénales touchant la responsabilité des agents de l'autorité ; aussi, est-il toujours possible de la mettre au service de manœuvres politiques, nous ne tarderons pas à le constater.

Nous avons dit que la liberté individuelle était « le droit de n'être arrêté, détenu, emprisonné que dans les cas et selon les formes déterminées par la loi, en vertu d'ordres qui ne peuvent émaner que d'agents de l'ordre judiciaire et de certains agents de l'ordre judiciaire, et de n'être arrêté que par des agents de l'ordre administratif ou assimilés » ; nous avons dit que c'était enfin « le droit d'être jugé ou relâché en pareil cas ». La Révolution ayant érigé en droit la liberté individuelle, il en résultait, en effet, deux conséquences importantes : en premier lieu l'individu devait désormais pouvoir faire respecter ce droit vis-à-vis des pouvoirs publics, et d'autre part, le juge ne pouvait plus pétrir l'individu à son gré, astreint qu'il était à observer certaines règles de forme, préalablement établies et définies en termes précis.

1. Voyez *supra*, p. 40 et suiv.

Dans quelle mesure la législation s'accordait-elle avec la définition précédente, à l'époque qui fera l'objet de notre étude ?

A quelques détails près, les agents de l'autorité chargés de lancer l'ordre d'arrestation ou de l'opérer, les cas d'arrestation, et enfin les formes à suivre n'étaient pas différents de ce qu'ils sont aujourd'hui.

En ce qui concerne la question capitale des autorités investies du droit d'arrestation ou plus exactement du droit de l'ordonner, l'article 10 du Code d'instruction criminelle (1), qui reçoit encore son application et dont on a demandé l'abrogation à plusieurs reprises, devait être un appui précieux pour Napoléon III ; cet article contient, en effet, un échec très grave au principe : l'ordre d'arrestation pouvant émaner d'un agent purement administratif et entièrement dans la main du gouvernement peut alors dégénérer et devenir abusif (2). Et de fait, depuis

1. V. *supra*, p. 42.

2. Une circulaire du président du conseil des Ministres et qui porte la date de janvier 1906, dans une pensée d'équité et dans le but de mettre un frein à l'ardeur des préfets dans les départements, leur a prescrit de le saisir immédiatement de toutes les arrestations opérées sur leur injonction. Si la pensée de M. Clemenceau est méritoire, il est douteux que la mesure apporte un palliatif à la situation antérieure. Quel avantage positif peut-il y avoir à substituer un homme politique à un autre, dans le cas qui nous occupe, celui-là fût-il président du conseil des Ministres ?

1808, l'article 10 qui laisse ainsi le champ libre à l'arbitraire des préfets et aux ambitions politiques a reçu de fréquentes applications, principalement au cours des époques troublées.

Nous verrons que le second Empire est entré ouvertement dans la voie de l'illégalité en donnant aux préfets le pouvoir de statuer, sur le sort des inculpés (1).

Quoique le préfet, agent administratif, puisse faire fonction d'officier de police judiciaire, la faculté de décerner des mandats d'arrestation, en 1850, appartient, au premier chef, au juge d'instruction; le ministère public, ne peut, hors le cas de crime flagrant et de flagrant délit, ordonner une arrestation ni faire des actes d'instruction. Ici nous voyons un point noir à l'horizon ; il subsiste encore et peut entraîner des conséquences redoutables ; il s'agit d'une coutume remontant à 1848, mais qui se développa surtout après le rétablissement de l'Empire et cela d'autant mieux qu'elle servait à souhai^t les projets de Napoléon III : on confia le pouvoir de lancer des mandats d'arrestation et les soins de l'instruction à des juges trop jeunes, à des juges suppléants qui étaient dans la main de l'exécutif et qui avaient intérêt à ne pas lui déplaire ; il est fort regrettable que cette pratique n'ait pas disparu ; les pouvoirs du juge d'instruc-

1. Voir plus loin les commissions mixtes.

tion dans la législation française étant déjà à ce point discrétionnaires qu'on les a qualifiés d'effrayants, ce vice est encore aggravé lorsque toutes les phases de l'instruction sont abandonnées à des hommes qui n'ont pas les connaissances ni les qualités requises pour accomplir dignement la mission dont ils sont chargés.

Les cas dans lesquels l'arrestation pouvait être ordonnée en 1850 étaient les mêmes qu'aujourd'hui.

Quant aux formes qui entouraient l'ordre d'arrestation, il n'y a sur ce point rien à signaler qui s'éloigne sensiblement de la législation actuelle.

C'est dans la deuxième phase de l'incrimination pénale, la détention préventive, que le second Empire fit usage des plus cyniques mesures d'arbitraire.

Jusqu'en 1897, l'article 93 du Code d'instruction criminelle ne faisait que poser le principe de l'interrogatoire dans les vingt-quatre heures. L'inculpé, arrêté en violation de la règle précédente, n'était pas considéré d'une manière formelle comme arbitrairement détenu et les procureurs ou gardiens de prison qui n'avaient pas procédé à la mise en liberté immédiate après l'expiration du délai fixé par la loi ne pouvaient être poursuivis comme coupables d'attentat à la liberté, la loi ne le déclarant pas expressément, en quoi les juges d'instruction jouissaient, dans l'exercice de leur fonctions, d'une latitude inadmissible.

Il serait superflu d'examiner une à une les garan -

ties qui entouraient en 1850 la liberté individuelle dans la seconde phase de l'incrimination pénale. Abstraction faite des dispositions nouvelles introduites par la loi de 1865 dans la législation (1), toutes les formes auxquelles est aujourd'hui subordonnée la détention préventive existaient alors ; il nous suffira, pour l'instant, de rappeler qu'avant 1865 la liberté provisoire ne pouvait être accordée lorsque le titre de l'accusation comportait une peine afflictive ou infamante, et que dans tous les cas où elle était accordée la présentation d'une caution était exigée ; enfin, dernière remarque, l'inculpé n'avait pas encore obtenu, à cette époque, le droit de demander un conseil dès que l'instruction était ouverte, dès sa première comparution.

Quant aux nombreux textes qui sanctionnaient et sanctionnent encore les règles protectrices de la liberté individuelle (2), ces textes qui, en pratique, ne peuvent jouer que très difficilement aujourd'hui et jouaient plus difficilement encore à l'époque où nous

1. Cette loi n'a d'ailleurs été votée qu'après que l'Empire se crût solidement établi.

2. Art. 114 à 122, C. pén. (attentats à la liberté) ; art. 603 à 615, C. inst. crim. (prisons, maisons d'arrêt et de justice) ; 615 à 618, *idem* (des moyens d'assurer la liberté individuelle contre les détentions illégales ou arbitraires) ; 479 à 503, *idem* (de la poursuite et instruction contre les juges pour crimes ou délits commis par eux hors de leurs fonctions).

nous plaçons, puisque la garantie administrative protégeait les fonctionnaires contre les abus les plus scandaleux, ils sont restés lettre morte au début du second Empire ; les fonctionnaires de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire chargés d'exécuter les volontés du Président ou de l'Empereur avaient d'ailleurs été choisis, au préalable, parmi les citoyens dévoués à la cause impériale.

Sur l'inviolabilité du domicile et de la propriété à propos de laquelle nous reviendrons au cours du sujet, nous ne donnerons que quelques détails : l'inviolabilité du domicile qui n'est en réalité qu'une manifestation de la liberté individuelle, était garantie, en 1850, par la Constitution de 1848, confirmant l'article 76 de la Constitution de l'an VIII ainsi conçu : « La maison de toute personne habitant le territoire français est un asile inviolable ; pendant la nuit, nul n'a le droit d'y pénétrer que dans le cas d'incendie, d'inondation, ou de réclamation faite de l'intérieur de la maison ; pendant le jour on peut y entrer pour un objet spécial déterminé ou par une loi, ou par un ordre émané d'une autorité publique » ; le Code pénal sanctionnait et sanctionne encore dans son article 184 la disposition précédente en déclarant que « tout fonctionnaire de l'ordre administratif ou judiciaire, tout officier de justice ou de police, tout commandant ou agent de la force publique qui, agissant en sa qualité, s'introduirait dans le domicile

d'un citoyen, contre son gré, hors les cas prévus par la loi et sans ses formalités serait puni d'un emprisonnement de six jours à un an. »

Est-il nécessaire d'ajouter que les perquisitions auxquelles procédera le second Empire dans l'application des lois d'exception, étant motivées par des faits d'ordre exclusivement politique, les formes organisées par la loi pour la protection du domicile, vont disparaître? De même que l'instruction aura lieu sans confrontation, sans témoins, la plupart du temps sans interrogatoire, de même, l'arrestation illégale étant généralement opérée la nuit se compliquera ainsi d'une violation du domicile.

Enfin les autorités chargées des perquisitions et des visites domiciliaires seront bien, conformément à la loi, le juge d'instruction, le procureur en cas de flagrant délit, le préfet, en vertu de l'article 10 du Code d'instruction criminelle, mais à ces dispositions qui prêtent déjà par elles-mêmes aux abus les plus graves viendra se joindre une pratique plus dangereuse encore : la faculté pour le juge d'instruction de déléguer son droit de perquisition à des commissaires de police, ce qui dénature complètement l'exercice du pouvoir.

Le droit de propriété qu'on a appelé le prototype des droits et dont le principe fut, en fait, antérieur à la Révolution, était entouré, en 1850, des mêmes garanties qui l'entourent aujourd'hui, c'est-à-dire

que la propriété était sous la sauvegarde des tribunaux judiciaires et que l'article 545 du Code civil en consacrait l'inviolabilité. Néanmoins, le droit de propriété n'a pas subi, sous le second Empire, des atteintes moins brutales que les droits individuels dont nous avons déjà parlé; la plus célèbre concerne les biens de la famille d'Orléans. Cependant, la mainmise sur la propriété privée ne semble pas avoir systématiquement accompagné les mesures politiques de l'Empire; il n'a été fait usage de ce procédé que dans des circonstances exceptionnelles et la grande majorité des proscrits français de 1852 et de 1858 n'a pas eu à en souffrir.

Nous consacrerons ultérieurement à cette matière de plus longs développements.

Nous insisterons davantage sur la question suivante: elle est particulièrement intéressante parce qu'elle se rattache à la théorie du délit politique. Pourquoi le second Empire a-t-il recouru à des lois d'exception pour atteindre les individus accusés de crimes contre la sûreté intérieure de l'État ou de complots contre l'Empereur et sa famille? N'y a-t-il pas, en effet, plusieurs articles du Code pénal qui concernent la répression des délits et des crimes politiques?

Et d'abord, que faut-il entendre par délit politique? La loi ne l'a pas défini et c'est fort regrettable. Il faut avouer qu'il est assez difficile de le déterminer exactement. On a coutume d'entendre, d'une manière

générale, par délit politique le fait de porter directement atteinte à l'organisation sociale et politique de l'État. Le sort du délit politique a varié avec les époques. Mais, malgré cela, il est certain qu'à la différence de l'ancien droit qui le traitait avec la plus extrême rigueur, le droit moderne entre dans une voie inverse ; la peine de mort en matière politique a été abolie par la Constitution de 1848 et une échelle de peines plus douces a été établie pour réprimer les crimes politiques. Ces dispositions de la législation contemporaine sont équitables et rationnelles ; les infractions politiques, en effet, ne s'attaquent qu'à la forme sociale d'un peuple : leurs mobiles sont généralement des désintéressés et elles ne présentent le caractère délictueux, que sur le territoire du pays où elles sont commises. Est-ce à dire que pendant les crises ces dispositions pénales, d'un caractère moins violent que celles du droit commun, aient été toujours observées ? Il faut se garder de le croire ; la Révolution, le premier Empire, la Restauration, le Second Empire ont mis en œuvre la hache, la guillotine ou le pistolet, avec plus ou moins de publicité, il est vrai, mais elles ont cependant usé de ces procédés sommaires.

Ajoutons que le caractère politique de l'infraction a parfois influé sur la juridiction ; c'est ainsi que Napoléon III, par un décret du 25 février 1852 fera passer la connaissance des délits politiques de

la Cour d'assises au tribunal correctionnel (1).

Mais revenons au Code pénal qui a, disions-nous, sanctionné par des dispositions énergiques les crimes et délits politiques dans ses articles 86 à 108; le gouvernement de Napoléon III ne pouvait-il donc pas y puiser des moyens de défense contre ceux qui menaçaient, selon lui, la sécurité publique ? L'article 86 entre autres punit d'une peine formidable la simple offense à la personne de l'Empereur par un emprisonnement de six mois à cinq ans joint à une amende de 500 à 10.000 francs. D'autre part, les articles 87 et suivants disposent, en particulier, que l'attentat dont le but est, soit de détruire ou de changer le gouvernement ou l'ordre de successibilité au trône, soit d'exciter les citoyens ou habitants à s'armer contre l'autorité impériale, est puni de la peine de la déportation dans une enceinte fortifiée.

Pour compléter les sanctions précédentes, la loi du 28 juillet 1848 avait interdit les sociétés secrètes sous peine d'encourir une amende de 100 à 500 francs, un emprisonnement de six mois à deux ans et pour les chefs ou fondateurs desdites sociétés le double des peines ci-dessus énoncées.

Ces textes fournissaient à Napoléon III des armes redoutables contre ses adversaires. Que fit-il ?

1. Tout porte à croire que cette mesure ne fut inspirée que par la crainte d'une trop grande clémence du jury.

En premier lieu, il n'a pas entendu faire abstraction des articles 86, 87 et suivants du Code pénal dans l'application des mesures de sûreté générale ; nous verrons, en effet, que les commissions mixtes renverront parfois en police correctionnelle les individus prévenus d'offense envers la personne du Prince Président. De plus, la loi des suspects du 27 février 1858 porte en son article 6 : « Les mesures de sûreté générale peuvent être appliquées aux individus qui seront condamnés pour crimes ou délits prévus aux articles 86 à 101 du Code pénal. » Ces derniers mots impliquent donc que le droit commun conservait en principe tout son empire sans préjudice des mesures de sûreté générales elles-mêmes.

Quant aux sociétés secrètes que la loi de 1848 dont nous avons parlé avait interdites et sanctionnées, elles présentaient, sans doute, aux yeux du Président de la République, un danger qui n'était pas en rapport avec la sanction prévue par la loi puisqu'il décréta que la formation de sociétés secrètes ferait désormais encourir à leurs auteurs la peine de la déportation.

Nous nous en tiendrons pour l'instant à ces généralités sur l'état de la législation, en 1850, en ce qui concerne le délit politique et les deux phases de l'incrimination pénale se rattachant au droit public.

CHAPITRE DEUXIÈME

LES PROCÉDÉS DE VIOLATION DE LA LIBERTÉ INDIVIDUELLE

Nous allons voir maintenant par quels procédés le second Empire, a mis en échec le principe de la liberté individuelle, et nous nous efforcerons, chemin faisant, d'en dégager l'esprit en même temps que nous en exposerons les traits généraux. Nous ne limiterons pas d'ailleurs notre travail au second Empire proprement dit ; nous ferons remonter notre étude à la dictature qui en fut le prologue et qui a pour point de départ le coup d'État du 2 décembre 1851 ; c'est au cours de cette période préalable au rétablissement de l'Empire que furent créées les commissions mixtes sur lesquelles nous insisterons ultérieurement.

Malgré les protestations de libéralisme et de modération dont circulaires et projets de loi sont tous accompagnés, dans le but de couvrir d'un voile les

atteintes qu'il porte à la liberté en son propre nom, Napoléon III a, en fait, remis en pratique l'ancienne lettre de cachet, comme son aïeul l'avait rétablie sous un autre vocable en créant les prisons d'État ; cette remarque paraît particulièrement fondée lorsqu'on examine les commissions mixtes ; leurs opérations, en effet, nous le verrons plus loin, sont presque complètement dépourvues de formes ; les individus accusés d'avoir pris part à l'insurrection du 2 décembre ou ceux qui sont simplement reconnus dangereux, sont incarcérés sur un simple soupçon de la police. L'individu arrêté la nuit par un agent de l'autorité qui, la plupart du temps, n'est pas muni d'un mandat spécial, ni régulier, est conduit provisoirement à la prison où on l'enferme avec ses compagnons d'infortune ; puis de là, après un interrogatoire sommaire, on l'envoie, sans plus d'explications, au château de Ham, au donjon de Vincennes ou à Mazas, si c'est à Paris que l'arrestation a été opérée, et on l'y détient jusqu'à ce qu'il apprenne qu'il a été statué sur son sort hors sa présence et qu'il sera, soit transporté aux colonies, soit interné dans tel ou tel département soit envoyé devant un conseil de guerre, etc.

La loi de sûreté générale de 1858, malgré son caractère de loi d'exception, présente dans son ensemble un aspect moins brutal que la circulaire du 3 février 1852, en ce sens qu'elle édicte à l'avance

les peines dont seront frappés les individus qui troubleront la paix publique, excitent à la haine, etc... ; la circulaire du 3 février laissait, au contraire, toute latitude au tribunal qu'elle institutait.

Remarquons ici que dans la plupart des départements où le mouvement insurrectionnel sévit avec le plus d'intensité, l'état de siège y fut décrété, et les mesures légales par lesquelles les autorités locales suspendirent certains droits publics individuels s'ajoutèrent nécessairement aux mesures d'exception émanées du gouvernement ; nous voyons dans le département de l'Allier, par exemple, fonctionner deux commissions militaires à côté des commissions mixtes. Ce dualisme de juridiction engendra d'ailleurs des conséquences assez heureuses : les commissions mixtes, en effet, déléguèrent à plusieurs reprises aux commissions militaires le soin de l'instruction des procès sur lesquels elles avaient à statuer ; les intéressés qui, en l'absence des commissions militaires, eussent été jugés sans procédure par les commissions mixtes trouvèrent ainsi dans cette pratique des garanties inattendues.

Si l'on veut caractériser en quelques lignes les événements du 2 décembre, il faut dire, avec M. Cornillon, dans son ouvrage sur *le Bourbonnais en décembre 1851*, que « les consciences tarées profitèrent de l'état de trouble dans lequel se trouvait le pays au 2 décembre pour assouvir leurs haines et leurs ran-

cunes ; ce fut le règne des délateurs dans toute sa hideur ; on en rencontre des exemples dans tous les rangs de la société, depuis le médecin qui fait arrêter son confrère afin d'hériter de sa clientèle jusqu'à l'ouvrier qui se venge de son patron parce qu'il a été congédié de son atelier. Jeter son ennemi dans les cachots, était d'une simplicité puérile ; il suffisait de dire à un garde champêtre ou à un officier de la garde nationale qu'un *rouge* était encore libre pour être certain de ne pas le revoir le lendemain ; du reste, dans le cabinet des préfets, il y avait des mandats signés en blanc à la disposition des défenseurs de l'ordre nouveau ; on n'avait qu'à se faire introduire par le concierge pour en bourrer ses poches. »

Malgré la terreur qui régna pendant trois jours dans plusieurs départements, la province n'a pas connu des pratiques aussi violentes que celles dont Paris fut victime après le coup d'État ; c'est à Paris que la liberté individuelle a subi les plus rudes assauts et ce trait particulier trouve en lui-même son explication : plus est forte la population d'une ville, moins les habitants sont connus des agents de l'autorité ; aussi les citoyens paisibles sont-ils d'autant mieux exposés à être emportés par le coup de filet, pour employer l'expression consacrée ; la province n'a pas à redouter les mêmes éventualités ; ses habitants, dont la vie journalière dans ses moindres détails n'échappe à personne, sont davantage à l'abri des surprises.

Voyons donc dans quelles circonstances on put constater, sous le second Empire, les violations les plus flagrantes de nos principes d'instruction criminelle ?

En même temps qu'il faisait occuper Paris militairement et qu'il déclarait par décret l'Assemblée dissoute, le président de la République, exerçant la dictature, commença par prescrire des mesures individuelles à l'égard de ses adversaires politiques. L'un des points essentiels du plan du coup d'État, de l'Acte du 2 décembre, comme l'appellent les pièces officielles du ministère de la Justice était, en effet, l'arrestation des représentants et des citoyens dont on redoutait l'influence. En conséquence, M. de Maupas, préfet de police, reçut l'ordre de faire arrêter soixante-dix-huit membres de l'Assemblée dont seize représentants du peuple, que la Constitution de 1848 avait déclarés inviolables ; nous ne saurions mieux faire, pour dépeindre le caractère de ces arrestations, que de citer les quelques lignes suivantes publiées par un des défenseurs même de l'Empire M. Granier de Cassagnac (1).

« Les huit cents sergents de ville et les brigades de sûreté avaient été consignées à la préfecture de police, le 1^{er} décembre à 11 heures du soir, sous le

1. GRANIER DE CASSAGNAC. *Récit authentique des événements de décembre 1851*, p. 5.

prétexte de la présence à Paris des réfugiés de Londres. A 3 h. 1/2 du matin, le 2, les officiers et les quarante commissaires de police étaient convoqués à domicile. A 4 h. 1/2 tout le monde était arrivé et placé, par petits groupes, dans des pièces séparées afin d'éviter les questions. A 5 heures tous les commissaires descendirent, un à un, dans le cabinet du préfet, et reçurent de sa bouche la confiance pleine et entière de la vérité, avec les indications, les instruments et les ordres nécessaires. Les hommes avaient été appropriés, avec un soin spécial, au genre d'opération qui leur était confié, et tous partirent pleins de zèle et d'ardeur. » Ces derniers mots indiquent assez clairement que la force publique se souciait fort peu de rester dans les limites de la légalité ; dès lors ne doit-on pas s'étonner que de simples agents, non munis de mandat, aient été chargés d'effectuer des arrestations sur l'ordre du préfet de police.

M. de Maupas distribua aux commissaires de police des différents quartiers de Paris un certain nombre de mandats d'arrestation préparés et signés à l'avance portant tous uniformément l'accusation « de complot contre la sûreté de l'État et de détention d'armes de guerre » ; pas un seul des commissaires de police ou des agents qui reçurent du Préfet de police la mission précédente ne craignit de se rendre complice d'un acte que l'article 68 de la Constitution qualifiait de crime de haute trahison.

Ainsi furent arrêtés les généraux les plus illustres que l'armée française possédât à cette époque : Cavaignac, Changarnier, Lamoricière, deux officiers supérieurs : Leflô et Charras, une des gloires de la tribune française, M. Thiers et enfin de nombreux républicains, hommes de cœur et de convictions parmi lesquels Baze, questeur de l'Assemblée, Miot, Nadaud, etc...

Quelques détails maintenant sur les formes qui accompagnèrent l'arrestation des représentants à Paris. Ces formes furent empreintes d'une originalité telle qu'elles exigent des développements complémentaires. En conséquence, nous rapporterons le récit des trois arrestations suivantes. Il s'agit d'abord de l'un des questeurs dont nous venons de citer le nom, M. Baze.

« Un commissaire de police suivi d'un certain nombre d'agents et *soutenu par une compagnie du 42^e* arrive à la porte des appartements de M. Baze : il sonne doucement. Une femme de service vient ouvrir ; les agents se précipitent à l'intérieur et pénètrent presque dans la chambre à coucher de M. Baze. Le représentant, réveillé en sursaut, passait une robe de chambre. On se jette sur lui. M. Baze, indigné, proteste au nom de son inviolabilité parlementaire, crie à la trahison ; les agents n'écoutent rien. M. Baze dont la colère décuplait les forces, résiste avec une indicible énergie. M^{me} Baze, demi-nue, court à une

fenêtre pour appeler à l'aide ; les agents portent la main sur elle ; son mari exaspéré, luttait toujours ; enlevé enfin par les agents de police, il est traîné ou porté presque nu jusqu'au poste de la place de Bourgogne. C'est là seulement qu'il put se vêtir. Une demi-heure après, une voiture l'emmenait sous escorte à la prison de Mazas (1). »

M. Baze ne fut pas seul à subir de semblables vexations dans l'exécution des mesures de police. Ainsi le prouve encore l'arrestation du général Bedeau :

« Le commissaire de police sonna à la porte du général. Le domestique qui vint ouvrir crut reconnaître M. Valette, secrétaire de la présidence de l'Assemblée, et se dirigea vers la chambre à coucher en annonçant M. Valette ; le commissaire se précipita sur ses pas suivi de cinq ou six agents, pénétra jusqu'au lit du général, à peine éveillé et lui dit : « Je suis commissaire de police et je viens vous arrêter. — J'en doute ; vous ignorez probablement que je suis représentant du peuple ; la Constitution me couvre ; vous ne pouvez pas m'arrêter, ce serait un crime. — Je sais qui vous êtes, mais j'ai un mandat et j'ignore s'il n'y a pas flagrant délit. — Oui, flagrant délit de sommeil, mais dites-moi votre nom. — Je suis Hubault jeune, commissaire de police. — Je connais votre nom, il a été honorablement cité plusieurs fois, mais puisque

1. E. TÉNÔT. *Paris en décembre 1851*, p. 114.

vous êtes magistrat, votre devoir est de faire respecter la loi et non de la violer, m'arrêter serait un attentat. » Malgré ces paroles, Hubault donne l'exemple en saisissant le général au collet, les agents se ruent alors sur le vice-président de l'Assemblée nationale et le trainent, malgré sa résistance jusqu'à la voiture cellulaire (1). »

Enfin dernier récit consacré à l'arrestation de M. Thiers : « Lorsque le commissaire de police Hubault aîné pénétra dans la chambre à coucher de M. Thiers, celui-ci dormait profondément. Le commissaire écarta les rideaux en damas cramoisi doublés de mousseline blanche, réveilla M. Thiers et lui notifia sa qualité et son mandat. M. Thiers se mit vivement sur son séant, porta les mains à ses yeux sur lesquels s'abaissait un bonnet de coton blanc et dit : « De quoi s'agit-il ? — Je viens faire une perquisition chez vous, mais soyez tranquille, on ne vous fera pas de mal ; on n'en veut pas à vos jours. » Cette dernière assurance semblait nécessaire car M. Thiers était atterré. « Mais que prétendez-vous faire ? Savez-vous que je suis représentant ? — Oui mais je ne puis discuter avec vous sur ce point ; je dois exécuter les ordres que j'ai reçus. — Mais ce que vous faites là peut vous faire porter votre tête sur l'échafaud. — Rien ne m'arrêtera dans l'accomplissement de mes devoirs.

1. E. TÉNOT. *Idem*, p. 119.

Mais c'est un coup d'état que vous faites là ? — Je ne puis répondre à vos interpellations, veuillez vous lever, je vous prie. — Savez-vous si je suis le seul dans le même cas ? En est-il de même pour mes collègues ? — Monsieur, je l'ignore. » M. Thiers se leva et s'habilla lentement. Tout à coup, il dit au commissaire : « Mais monsieur, si je vous brûlais la cervelle ? — Je vous crois incapable d'un pareil acte ; mais en tous cas, j'ai pris mes mesures et je saurai bien vous en empêcher. — Mais connaissez-vous la loi ? Savez-vous que vous violez la Constitution ? — Je n'ai pas la mission de discuter avec vous, et d'ailleurs vous possédez des connaissances supérieures aux miennes. » Sur ces mots M. Thiers est invité à suivre le commissaire (1).

Nous ne ferons pas le détail de toutes les arrestation du 2 décembre, afin d'éviter la répétition de récits nécessairement condamnés à se ressembler plus ou moins. Ici le colonel Charras est menacé du bâillon, mesure plutôt en usage chez les escarpes qu'entre les mains de l'autorité. Là M. Miot, lui aussi, confiant dans sa qualité de représentant du peuple, essaye de convaincre le commissaire de police de l'illégalité constitutionnelle de son acte ; celui-ci lui répond purement et simplement qu'il n'a pas d'explications à lui donner et l'entraîne :

1. GRANIER DE CASSAGNAC. *Récit complet et authentique des événements de décembre 1851*, p. 12.

Dans les départements, la force publique usa de formalités analogues ; les officiers de police judiciaire auxiliaires du procureur de la République, les maires en tête, n'eurent aucun scrupule à s'appuyer sur l'article 50 du Code d'instruction criminelle concernant les crimes flagrants ou délits assimilés pour procéder à tous les actes d'instruction du ressort du procureur et opérer eux-mêmes les arrestations. Le document suivant nous fait le récit de ce que furent à Marseille les actes de la police ; c'est une lettre écrite de la main d'un détenu et adressée au Ministre de la Justice.

Fort d'If, 24 février 1852.

Monsieur le Ministre,

Le nommé X..., capitaine marin, membre de la Légion d'honneur, a l'honneur de vous exposer que durant onze ans, il a donné des preuves de dévouement à sa patrie en se trouvant présent partout où il y avait une amorce à brûler contre les ennemis de la France ; il a toujours servi comme engagé volontaire, et c'est à ce titre qu'il a le courage de vous avouer, en vrai soldat, que la police de Marseille est la plus infâme police qui puisse exister sur la surface du globe, attendu que les arrestations qu'elle a opérées durant les deux mois qui viennent de s'écouler ne sont que la répétition des brigandages de 1815 commis par les bandes d'assassins de Trestaillon et des

Verdets. C'est le pistolet au poing que la police a arrêté la presque totalité des hommes, la plupart couchés paisiblement dans leur demeure ou vaquant à leurs travaux journaliers ; cela n'a pas empêché les tigres policiers de les assommer de coups à tel point que plusieurs sont estropiés pour le restant de leurs jours. Ils ont été ensuite entassés dans des cachots et forcés, durant l'espace de trois à quatre jours, de garder une position perpendiculaire, attendu qu'ils n'avaient de place ni pour s'asseoir, ni pour se coucher ; le postulant lui-même, quoique privé de sa jambe gauche qu'il a perdue honorablement à la prise de Constantine, en 1837, faisant partie des quatorze éclaireurs qui, les premiers, entrèrent dans cette ville, a eu à subir les mêmes traitements de la part de cette police, et aujourd'hui 24 février, une grande quantité de ces hommes connaissant leur mise en liberté depuis le 13 courant, n'en sont pas moins encore incarcérés.

De tels faits, Monsieur le Ministre, réclament toute votre sévérité contre la police de Marseille qui agit aussi ignominieusement dans cette circonstance. Dans les guerres de l'indépendance de la Corse, beaucoup de cruautés ont été commises dans ce pays par les Génois, mais il n'est aucun exemple que les vainqueurs aient assimilé les vaincus à des bêtes de somme. J'ai toujours été admirateur de Sambuccucio, Campocasso et de Jacques Casella qui était mon grand-

père, et je suis indigné de voir que dans la patrie adoptive de nos pères, on traite de paisibles citoyens de la sorte.

J'ai l'honneur d'être etc... (1).

Il est vrai qu'à l'inverse, quelques jours plus tard, le 5 mars, les membres de la commission mixte des Bouches-du-Rhône écrivaient au Ministre :

« En terminant ses travaux, la commission croit devoir signaler au gouvernement l'intelligence et le zèle dont ont fait preuve pendant les événements de décembre les divers agents de l'autorité ; c'est au courage et à l'activité de la police qu'a été due l'arrestation des chefs de la révolte ; le petit nombre et la cause constatée des acquittements prouve d'ailleurs que le zèle de la police n'a pas été exagéré et que les poursuites exercées ont été renfermées dans une sage limite. »

Bien que l'esprit qui anime les deux lettres précédentes soit diamétralement opposé, l'histoire a suffisamment dévoilé les exactions de la police et les procédés intolérables de l'autorité à l'égard des victimes du 2 décembre pour qu'il soit possible d'ajouter foi au second des deux documents ci-dessus rapportés.

Tandis que les agents de l'autorité procédaient aux arrestations, M. de Maupas préparait une circu-

1. Fonds du Ministère de la Justice déposés aux Archives nationales, dossier BB³⁰ 398.

laire qu'il devait faire parvenir à tous les commissaires de police dans la matinée du 2 décembre, et qui, rédigée en termes vagues, prêtant à équivoque, livraient ainsi les individus pieds et poings liés aux caprices de la police.

En voici la teneur :

Monsieur le commissaire,

Plus les circonstances présentent de gravité, plus vos fonctions grandissent et plus vous devez vous inspirer de tout le sentiment de vos devoirs.

Veillez avec courage, avec une inébranlable énergie au maintien de la tranquillité publique. Ne tolérez sur aucun point de la capitale le moindre rassemblement, ne permettez aucune réunion dont le but vous paraîtrait suspect ; qu'aucune tentative de désordre ne se produise sans se briser immédiatement contre une inflexible répression. Je compte sur votre dévouement. Comptez sur mon appui.

DE MAUPAS.

A la même date, le Ministre de l'Intérieur adressait aux préfets une circulaire qui leur abandonnait la haute direction des opérations policières, dans leur département. Les citoyens allaient être à la merci de représentants du gouvernement, d'agents administratifs chargés par la nature de leurs fonc-

tions de défendre une idée, une politique et non de protéger les intérêts individuels et les libertés publiques? Nous citerons les principaux passages de cette circulaire qui fut lancée le 4 décembre :

Monsieur le Préfet,

A la réception de la présente, vous ferez afficher dans toutes les communes les proclamations du Président de la République et vous enverrez aux maires ainsi qu'aux juges de paix la circulaire que je vous adresse. Vous veillerez à la stricte exécution des dispositions prescrites par ces circulaires; vous remplacerez immédiatement les juges de paix, les maires et les autres fonctionnaires dont le concours ne vous serait pas assuré. Dans ce but, vous demanderez à tous les fonctionnaires publics de vous donner par écrit leur adhésion à la grande mesure que le gouvernement vient d'adopter; vous ferez arrêter immédiatement tout individu qui tenterait de troubler la tranquillité et vous ferez suspendre tout journal dont la polémique pourrait y porter atteinte. Je compte, Monsieur le Préfet, sur votre dévouement et sur votre zèle pour prendre toutes les précautions nécessaires au maintien de l'ordre public et à cet effet, vous vous concerterez tant avec le général commandant le département qu'avec les autorités judiciaires.

DE MORNAY.

En réponse aux manœuvres dictatoriales du Président, les députés républicains, qui n'avaient pas encore été mis en état d'arrestation, s'étaient réunis au Palais de l'Assemblée nationale et là, en vertu de l'article 68 de la Constitution, avaient déclaré le Prince Président déchu de ses fonctions et convoqué la Haute Cour de justice. Cruelle alternative pour les magistrats qui la composaient, torturés qu'ils étaient par la perspective d'avoir à redouter les rigueurs du gouvernement ou la crainte d'être accusés de forfaiture par l'Assemblée nationale ! Un républicain exprima le vœu que par un décret l'Assemblée ordonnât à tous les directeurs de maisons de force ou d'arrêt, de délivrer, sous peine de forfaiture, les représentants qui avaient été arrêtés. Ce décret mis aux voix fut adopté à l'unanimité. Mais tous les efforts furent vains. Le général Magnan fit disperser l'Assemblée pendant la délibération et force resta au gouvernement.

Pour compléter ces détails, nous ajouterons que pendant la nuit du 4 au 5 décembre, une horrible hécatombe de prisonniers des jours précédents vint mettre le comble aux horreurs de l'insurrection ; les exécutions secrètes dans les prisons, à la Préfecture de police et au Champ de Mars, furent pratiquées sur la plus haute échelle, et s'il faut en croire M. Taxile Delort dans le tableau qu'il a tracé des événements

de 1851, elles s'élevèrent à plus de quatre cents (1).

Ces pratiques despotiques et honteuses où, à tous les degrés de la hiérarchie, la force primait le droit sous couleur de liberté et de sécurité publique, n'échappèrent pas à des hommes que le dictateur avait cru, tout d'abord dévoués à la cause. C'est dans les termes suivants qu'un ancien Ministre de l'Intérieur, Léon Faucher, répondit au Président de la République qui l'avait inscrit d'office sur la liste de la commission consultative destinée à l'assister jusqu'aux élections :

Monsieur le Président,

« C'est avec un étonnement douloureux que je vois mon nom figurer parmi ceux des membres d'une commission consultative que vous venez d'instituer. Je ne pensais pas vous avoir donné le droit de me faire cette injure ; les services que je vous ai rendus, en croyant les rendre au pays, m'autorisaient peut-être à attendre de vous une autre reconnaissance. Mon caractère, en tous cas, méritait plus de respect. Vous savez que dans une carrière déjà longue je n'ai pas plus démenti mes principes de liberté que mon dévouement à l'ordre ; je n'ai jamais participé, ni directement, ni indirectement à la violation des

1. TAXILE DELORT, *Histoire du second Empire*, p. 359 et suiv., tome I.

lois et pour décliner le mandat que vous me conférez sans mon aveu, je n'ai qu'à me rappeler celui que j'ai reçu du peuple et que je conserve (1). »

Le régime de terreur dans lequel Paris fut plongé pendant deux semaines fut la source d'une foule de pamphlets, de satires que se disputa l'opposition et qui circulèrent en France jusqu'à la chute de l'Empire. Le droit de réunion était interdit ; la liberté de la presse suspendue ; seuls, plusieurs journaux, qui s'étaient soumis ou qui n'émettaient aucune opinion contraire à la politique du gouvernement, continuaient à paraître (2) ; mais en dépit des précautions prises en haut lieu, les républicains rencontrèrent quelques imprimeurs qui eurent le courage de s'associer à leur initiative ; ainsi parut quantité de productions éphémères toujours bien accueillies en France où, même dans les situations les plus critiques, la gaieté gaULOISE ne perd jamais ses droits ; en voici un exemple :

1. VÉRON. *Mémoires d'un bourgeois de Paris*, tome VI.

2. Nous rappelons que les débats des Chambres, après la promulgation de la Constitution du 14 janvier 1852, n'ont pas été publiés, sur l'ordre de l'Empereur ; aussi le compte rendu des séances, se présentant dans les *Annales du Sénat et du Corps législatif* sous une forme narrative et non sous la forme dialoguée, est en grande partie dépourvu d'intérêt ; nous en ferons donc presque complètement abstraction.

Constitution de la République Française, revue,
corrigée et considérablement diminuée.

ARTICLE PREMIER.

*La souveraineté nationale est imprescriptible
et inaliénable.*

En conséquence, le peuple français abdique entre les mains de Louis-Napoléon Bonaparte, lui délègue le soin de faire une Constitution telle qu'il l'entendra et lui promet d'avance d'y obéir aveuglément, quelque disposition qu'elle contienne.

ART. 2.

Nul ne peut être arrêté ni détenu que suivant les prescriptions de la loi, la demeure de toute personne habitant le territoire français est inviolable.

En conséquence, il est permis à tout agent de police, muni ou non d'un mandat régulier, d'arrêter toutes les personnes qu'il lui plaît, de pénétrer en armes et la nuit dans le domicile de tout citoyen, de violer le secret des correspondances, et de mettre le scellé sur les presses des journaux qui ont l'audace de ne pas chanter les louanges du gouvernement. La Bastille qu'on a fait la faute de détruire il

y a soixante ans, sera remplacée par le château de Ham, par les forts du Mont-Valérien et de Vincennes et par la prison de Mazas ; on expulsera de France tous les citoyens qui ne se déclareront pas parfaitement contents.

ART. 3.

Nul ne sera distrait de ses juges naturels.

En conséquence, les conseils de guerre seront en permanence ; toute réunion de trois personnes est une société secrète et tout membre d'une société secrète sera déporté, à moins qu'il n'ait été préalablement fusillé.

.

ART. 6.

Une Haute Cour de justice est instituée pour juger les crimes de haute trahison du Président et de ses complices.

En conséquence, le Président et ses complices auront le droit de disperser par la force la Haute Cour et de jeter en prison les membres de cette Cour. Les dits membres seront mis au secret et seront autorisés à réfléchir à loisir sur les moyens de saisir et de juger les délinquants.

ART. 7.

La force publique est instituée pour assurer dans l'étendue de la République, l'exécution des lois.

En conséquence, ceux qui violeront les lois auront seuls le droit de requérir la dite force publique et de s'en servir pour violenter, emprisonner et fusiller au besoin ceux qui auront l'audace de réclamer la stricte exécution des lois et de la Constitution.

L'année de 1852 commença l'ère des proscriptions. Il s'agissait, en effet, de décider du sort à réserver aux quatre-vingts membres de l'Assemblée qui étaient alors détenus dans les casemates sombres et humides des forts de Paris et des environs.

Un premier décret du 7 janvier, interdit les portes de la patrie « aux citoyens dont la présence en France pourrait empêcher l'ordre de se rétablir ».

Le surlendemain, 9 janvier, trois nouveaux décrets faisaient des membres de l'Assemblée qui avaient été arrêtés, trois catégories : les premiers devaient être transportés à la Guyane ou à Alger ; les seconds expulsés de France et des colonies ; les autres momentanément éloignés. La situation la plus dure était évidemment celle qui était faite aux prisonniers des deux premières catégories ; les termes dans lesquels avaient été rédigés les deux premiers décrets étaient d'ailleurs rien moins que respectueux de la

qualité des inculpés : *Sont expulsés* du territoire français, disent ces deux décrets, de l'Algérie et des colonies pour cause de sûreté générale, les anciens représentants de l'Assemblée dont les noms suivent. Au cas où l'un des *individus* désignés rentrerait sur les territoires qui lui sont interdits, il pourra être déporté par mesure de sûreté générale. Le dernier décret a plus d'égards pour les proscrits de la troisième catégorie : Sont momentanément éloignés du territoire français et de celui de l'Algérie, pour cause de sûreté générale, les anciens représentants de l'Assemblée dont les noms suivent. Ils ne pourront rentrer en France ou en Algérie qu'en vertu d'une autorisation spéciale du Président de la République.

Ici les proscrits ne sont plus expulsés de la patrie mais simplement éloignés ; il ne s'agit plus d'*individus*, mais de membres de l'Assemblée nationale. Cette troisième catégorie comprenait quelques orléanistes et plusieurs républicains, Quinet, Thiers, Rémusat, Duvergier de Hauranne, etc.

Quant à l'immense majorité des détenus politiques, citoyens plus humbles, mais républicains dans l'âme, ils eurent à subir des illégalités non moins brutales. Les emprisonnements s'opérèrent en masse par les ordres des préfets, des sous-préfets, des maires, des généraux, des chefs de parquet, des agents les plus inférieurs ; tout ce qui portait une épaulette, une écharpe, une carte d'agent de police, se crut

en droit d'ordonner des incarcérations. Nulle différence entre les départements soumis à l'état de siège et les autres départements. Partout l'arbitraire tempéré uniquement par le caractère et par l'humeur des fonctionnaires.

Jusqu'ici nous avons vu le pouvoir agir administrativement. Comment agissait-il judiciairement ? L'instruction est peu compliquée. Les juges d'instruction se présentent dans les forts et soumettent les détenus à l'interrogatoire suivant : vous avez pris part aux événements ? vous faites partie d'une société secrète ? comment avez-vous employé votre temps dans les journées des 2, 3, 4 décembre ? Le prisonnier répond quelques mots et le juge prononce ; pas de témoin à charge ou à décharge ; pas de confrontation. De plus tous les détenus ne sont pas interrogés ; les membres des commissions militaires consultent sur chaque personne amenée devant eux les dossiers de la Préfecture de police et l'opinion du juge d'instruction sèchement formulée à la suite du dossier. Le prisonnier, après cet examen, se trouve classé dans l'une des catégories suivantes : 1° individus pris les armes à la main ou contre lesquels il existe des charges graves ; 2° individus contre lesquels il existe des charges moins graves, mais de nature pourtant à motiver un jugement ; 3° individus dangereux. Les conseils de guerre jugeant sommairement attendent les premiers, les seconds com-

paraîtront devant divers tribunaux ; la déportation est réservée aux derniers (1).

Ces sanctions qui atteignaient respectivement les citoyens des trois catégories précédentes ne constituèrent pas d'ailleurs un principe absolu ; dans la pratique d'autres pénalités vinrent s'adjoindre à celles que nous avons citées ou se substituer à elles ; nous insisterons plus longuement sur cette question quand nous nous occuperons des commissions d'exception.

Quelque temps après les événements de décembre, le 14 janvier, sur un monceau de cadavres et sous les yeux des familles des grands proscrits français, la Constitution venait garantir et confirmer les principes consacrés en 1789.

Il est assez original de rapprocher de la Constitution de 1852 le décret promulgué quelques jours plus tard, le 22 janvier, et qui portait création d'un Ministère de la police générale, chargé de l'exécution des lois relatives à la police générale, à la sûreté et à la tranquillité intérieures de la République ; ce décret était accompagné d'une lettre adressée par le Président au nouveau Ministre, M. de Maupas et dans laquelle il était laissé place à la plus large interprétation de l'ex-préfet de police. En voici quelques passages :

1. Voyez Taxile Delort. *Hist. du second Empire*, p. 397, tome I.

Monsieur le Ministre,

Au moment où vous allez organiser le Ministère de la police générale, je désire que l'idée dominante qui me fait juger cette organisation nécessaire vous soit toujours présente et que vous demeuriez bien pénétré de l'esprit suivant lequel elle doit être mise en pratique.

Aujourd'hui, quoique responsable, le Président de la République ne peut, à l'aide des seuls moyens officiels, connaître que très imparfaitement l'état général du pays ; il ignore comment fonctionnent les divers rouages de l'Administration, si les mesures arrêtées avec les ministres s'exécutent conformément à l'intention qui les a dictées... ; il ignore enfin quels sont, dans les diverses localités les écarts à réprimer, les négligences à stimuler... D'un autre côté la surveillance se trouvant localisée, renfermée dans une sphère trop étroite, exercée par des agents indépendants les uns des autres et sans lien direct avec le pouvoir central, les délits, les crimes, les complots ne sauraient être prévus ni réprimés d'une manière efficace. Ce ne sera donc pas un ministère de provocation et de persécution cherchant à dévoiler les secrets de famille, voyant partout le mal pour le plaisir de le réprimer, interrompant les relations des citoyens entre eux et faisant planer partout le soupçon et la crainte, ce sera au contraire une institution essen-

tiellement protectrice, principalement animée de cet esprit de bienveillance et de modération qui n'exclut pas la fermeté ; elle n'intimidera que les ennemis de la société. »

Au reçu de cette lettre, le Ministre de la police expédiait aux commissaires de police une circulaire conçue en ces termes : « Paralyser l'esprit de désordre en désarmant surtout son audace par la certitude d'une infaillible répression ; lasser son activité malveillante par votre vigilance et votre inébranlable énergie ; le suivre dans ces ténébreuses associations où s'ourdissent les plus abominables complots ; combattre l'esprit de parti, quelque drapeau qu'il arbore ; prémunir l'opinion contre les fables inventées par une infatigable malveillance ; rendre aux actes du gouvernement leur véritable caractère quand une hostilité perfide travaille à les dénaturer ; encourager les hommes sincèrement dévoués au pouvoir en les signalant à sa sollicitude, tel est, Monsieur le commissaire de police, ce que je puis appeler le côté politique de vos attributions.... »

C'était transformer complètement la mission de la police et la mettre ainsi au service des passions politiques.

Le gouvernement comprit qu'il allait trop loin ; le 23 et le 29 janvier, deux notes furent adressées aux préfets dans les départements : lorsque avaient éclaté les mouvements insurrectionnels du mois de décem-

bré, il avait fallu, disait le Ministre, prévenir par des arrestations les efforts désespérés des factions vaincues. Mais aujourd'hui qu'un gouvernement puissant était constitué par le vote populaire, les intentions généreuses du chef de l'État devaient être promptement réalisées. S'il existait parmi les insurgés des hommes dangereux dont il était important de débarrasser le pays, beaucoup étaient de malheureux ouvriers ou habitants des campagnes, entraînés à la révolte par faiblesse ou ignorance. N'était-il pas affligeant de penser que de pauvres gens égarés qui n'avaient été que des instruments entre les mains des véritables coupables étaient livrés comme ces derniers aux rigueurs d'une détention si prolongée ? Le Ministre transmettait en conséquence aux préfets les pouvoirs nécessaires pour faire sortir immédiatement des prisons tous ceux des détenus qu'ils jugeraient « n'avoir été qu'égarés ».

Quant aux autres, ceux qui ne pouvaient être élargis sans danger pour la paix publique, la circulaire du 3 février institua, pour décider du sort qui leur serait fait, les célèbres commissions mixtes (1). Un tribunal mixte, composé du préfet, du commandant militaire du chef-lieu, et du procureur général ou du

1. Consacrant plus loin un paragraphe spécial à l'étude des commissions mixtes, nous nous contenterons pour l'instant de quelques indications générales.

procureur de la République (1) était créé dans chaque département sauf dans la première division militaire dont le chef-lieu était Paris et qui groupait onze départements; les membres de la commission devaient se réunir à la préfecture où l'on mettait à sa disposition les quelques pièces provenant des parquets, des commissions militaires, des administrations civiles, et après examen la décision prise devait être transcrite sur un registre à l'appui signé des trois membres; la commission mixte avait ordre de se substituer immédiatement, dans chaque département, aux autorités judiciaire, administrative ou militaire qui avaient été jusqu'alors chargées d'informer sur les derniers événements.

Les pouvoirs donnés à ces commissions étaient très étendus, elles pouvaient prononcer les peines les plus terribles, la transportation à Cayenne ou en

1. Nous constatons ici que le second Empire n'a pas craint de pousser à violer la loi ceux-là qui en sont les premiers défenseurs. Voyez de La Gorce, *op. cit.*, p. 21 : *Histoire du second Empire*, 1^{er} volume.

« Peut-être y a-t-il des heures où des nécessités sociales supérieures obligent à restreindre les garanties protectrices; ...mais en ces heures, le pouvoir doit se garder de prendre pour interprètes de ses sévérités extralégales ceux-là mêmes qui sont les garants permanents de la loi, ceux-là mêmes qui en étaient hier les gardiens, qui le redeviendront demain et qui, à ce titre, doivent pousser jusqu'à la superstition, le strict respect ou droit. »

Algérie, l'expulsion de France, l'internement, etc..., et devaient avoir égard au degré de culpabilité, aux antécédents politiques et privés, à la position de famille de l'inculpé; leurs décisions devaient être rendues à huis-clos, sans intervention de témoins, sans publicité, sans défenseur, sans appel. « Les fonctionnaires désignés, disait la circulaire, devront se pénétrer de la double pensée qui a dicté ces instructions : accord entre toutes les autorités pour concourir à une grande mesure de justice et de sûreté générale; célérité dans les décisions à prendre afin de faire cesser au plus tôt une situation qui ne peut se prolonger davantage (1). Le gouvernement compte assez sur la haute intelligence et le dévouement des membres qui composeront les commissions pour être convaincu qu'ils marcheront ensemble dans une parfaite entente et avec toute l'activité dont ils sont capables vers le but qu'il s'agit d'atteindre dans le plus court délai. »

1. Il n'est pas sans intérêt de faire connaître que le texte primitif original de la circulaire du 3 février, déposé aux Archives Nationales, était rédigé en ces termes : « Célérité dans les décisions, à prendre afin de faire cesser au plus tôt une situation anormale qui pourrait en se prolongeant inquiéter vivement l'opinion publique. » La fin de la phrase a été biffée et porte en surcharge celle que nous citons ci-dessus; ceci nous prouve une fois de plus que le gouvernement ne se méprenait pas sur la nature de ses actes. — Voyez Archives Nationales, dossiers du Ministère de la Justice : BB³⁰ 398. Série politique, 1850-1860. P. 583.

Telle était la physionomie de ces tribunaux d'exception dont l'un des pouvoirs les plus exorbitants était « de définir à leur guise le mot d'hommes dangereux, susceptible de tant d'interprétations diverses (1) ».

On a parfois assimilé les commissions mixtes aux cours prévôtales de la Restauration ; cette comparaison ne paraît pas fondée ; une différence fondamentale les sépare ; les tribunaux mixtes, nous ne saurions trop le répéter, statuaient, en effet, sans procédure, sans débats contradictoires, sans témoins et sans publicité, sans la présence des accusés la plupart du temps, sur des notes de police ou des dénonciations anonymes ; les cours prévôtales, au contraire, ne jugeaient que sommairement, c'est vrai, mais enfin jugeaient, admettant le jugement public et les débats. Devons-nous aller jusqu'à dire avec Jules Simon que l'on imposait aux commissions mixtes, avant tout examen, un nombre de condamnés qu'elles devaient fournir coûte que coûte ? « C'était une presse d'un nouveau genre, dit l'illustre homme d'État ; mille condamnés pour ce département, quinze cents pour cet autre, absolument comme on frappe une contribution sur une ville conquise. » Il nous semble que l'auteur est allé trop loin ; nous n'avons rien relevé dans les fonds du ministère de la jus-

1. JULES SIMON. *Origine et chute du second Empire*, p. 85.

tice qui milite en faveur d'une semblable assertion.

Le 26 mars 1852, un décret du Président de la République créait trois « missi dominici » chargés de se rendre dans les départements et de faire mettre en liberté tous les détenus qui leur paraîtraient peu dangereux ; bien que cette mesure fût accueillie partout avec enthousiasme elle n'aboutit qu'à un chiffre fort restreint de mises en liberté.

Les commissions mixtes continuèrent à fonctionner jusqu'au 27 mars, époque à laquelle on rendit aux juridictions de droit commun leur compétence pour toutes les matières que la loi leur avait attribuées.

La France commençait à se ressaisir : la liberté individuelle reprenait ses droits ; mais ce ne fut qu'éphémère ; le parti républicain, anéanti après la crise, se dressait à nouveau, plus fort et plus dangereux pour l'Empire qu'il ne l'avait jamais été. Aussi l'Empereur profita-t-il d'un attentat dirigé contre lui le 14 janvier 1858 par la main d'un Italien, pour faire voter à l'intention du parti républicain et des socialistes la loi tristement célèbre du 27 février 1858 qui prévoyait de nouvelles transportations par mesure de sûreté générale ; en agissant ainsi, Napoléon III n'avait fait qu'imiter le premier consul ; celui-ci avait failli, en 1800, être victime de la « machine infernale », mais comme il n'entendait pas, disait-il, faire « de la métaphysique judiciaire », il avait tiré

parti de la circonstance pour faire dresser, lui aussi, une liste de cent cinquante républicains les plus opposés à sa cause et les avait fait déporter sans autre forme de procès.

Cette loi des suspects du 27 février 1858 qui ne trouva au Sénat qu'un seul opposant fut plus qu'une « opération de police un peu rude », quoi qu'en ait pensé M. Melchior de Vogüé ; elle mettait tous les citoyens à la disposition du ministre de l'Intérieur.

Elle punissait d'un emprisonnement de trois à cinq ans, et d'une amende de cinq cents à dix mille francs tout individu qui provoquerait *publiquement, d'une manière quelconque* aux crimes prévus par les articles 86, 87 et suivants du Code pénal, lorsque cette provocation ne serait pas suivi d'effets.

Un emprisonnement d'un mois à deux ans et une amende de cent francs à deux mille francs frappaient tout individu qui dans le but *de troubler la paix publique ou d'exciter à la haine ou au mépris du gouvernement de l'Empereur, pratiquerait des manœuvres ou entretiendrait des intelligences* soit à l'intérieur, soit à l'étranger.

Remarquons ici que les auteurs de la loi recherchent avec soin l'ambiguïté.

Tout individu qui, sans y être légalement autorisé fabriquerait ou ferait fabriquer, débiter ou distribuer : 1° des machines meurtrières agissant par explosion ou autrement ; 2° de la poudre fulminante, quelle

qu'en soit la composition, devait être puni d'un emprisonnement de six mois à cinq ans et d'une amende de cinquante francs à trois mille francs ; la même peine devait être appliquée à quiconque serait trouvé détenteur ou porteur, sans autorisation, des objets ci-dessus spécifiés.

Tout individu condamné pour l'un des délits prévus par la présente loi, pouvait être, par mesure de sûreté générale, interné dans un des départements de l'Empire ou en Algérie, ou expulsé du territoire français.

Aux termes de l'article 7, pouvait être interné dans un des départements de l'Empire ou en Algérie ou expulsé du territoire tout individu qui avait été condamné, interné, expulsé ou transporté par mesure de sûreté générale à l'occasion des événements de mai et de juin 1848, de juin 1849 ou de décembre 1851 et que des faits graves signaleraient de nouveau comme dangereux pour la sûreté publique.

Cette disposition contient, à elle seule, tout l'esprit de la loi de 1858 ; le reste n'est en quelque sorte qu'une garniture.

Les pouvoirs accordés au gouvernement par les dispositions précédentes devaient cesser au 21 mars 1865, s'ils n'avaient pas été renouvelés avant cette époque.

Enfin, conformément à l'article 10, les mesures de sûreté générale autorisées par la loi devaient être

prises par le ministre de l'Intérieur sur l'avis du préfet du département, du général et du procureur général.

Cette loi, — c'est une remarque que nous avons déjà faite, — présentait sur les commissions mixtes l'avantage appréciable qu'elle était une loi, un texte, une disposition formelle par laquelle les citoyens étaient prévenus à l'avance du danger qu'ils encouraient, mais, par contre, elle portait une atteinte flagrante à la liberté individuelle en disposant que les mesures de sûreté générale pourraient être prises à l'égard des individus « que des faits graves signaleraient de nouveau comme dangereux pour la sûreté publique ».

Il est intéressant de suivre la présentation du projet de loi au Corps législatif et au Sénat ainsi que les débats auxquels il donna lieu (1).

M. de Morny, rapporteur du projet de loi terminait en ces termes l'exposé des motifs : « Ainsi que vous l'avez remarqué, Messieurs, l'application et le jugement de ces délits nouveaux qui sont punis par le projet de loi sont réservés aux juges ordinaires et à la magistrature inamovible du pays. En pareille ma-

1. Présentation le 1^{er} février (*Moniteur* du 2) ; exposé des motifs (*Mon.* du 3) ; rapport par de Morny le 13 (*Mon.* du 14) ; discussion le 18 et le 19 (*Mon.* du 19 et du 20) ; adoption le 19 par 227 voix contre 24 (*Mon.* du 20) ; adoption par le Sénat le 25 (*Mon.* du 26) par 135 voix contre 1.

tière, c'est une satisfaction grande et une garantie considérable qui exclut l'idée d'une répression arbitraire. » Ceci n'est qu'un trompe-l'œil, la loi de 1858 contient, en effet, deux sortes de dispositions : la première concerne les délits proprement dits, la seconde comprend les mesures de sûreté générale. Quant à la première, nul doute que l'intention du législateur fût bien de livrer l'inculpé à ses juges naturels ; mais sur le terrain des mesures de sûreté générale, la loi dit expressément (art. 7) qu'elles émaneront du ministre sur l'avis du préfet, du général et du procureur général, c'est-à-dire de trois agents directs du gouvernement ; or une semblable disposition est incontestablement la négation personifiée de la liberté individuelle. Le rapporteur en fait lui-même l'aveu : « Votre commission, dit-il, a considéré la seconde partie de cette loi comme uniquement politique et transitoire, comme une marque de confiance absolue dans le gouvernement de l'Empereur ; mais elle a aussi désiré entourer les mesures administratives de garanties sérieuses en les attribuant au ministre de l'Intérieur, en les soumettant, pour tous les départements, à l'avis des trois autorités, administrative, judiciaire et militaire. »

Dans la discussion générale, Émile Ollivier attaqua la loi surtout au point de vue du droit ; il lui reprochait, à juste titre, les effets rétroactifs de l'article 7 qui permettait d'expulser les citoyens déjà

atteints en 1852 par les décisions des commissions mixtes et qui avaient, en conséquence, subi leur peine. Il lui reprochait aussi de confondre l'administration et la justice et de ne pas observer les formes ordinaires de la répression pénale ; il critiquait enfin le vague des expressions, leur caractère équivoque, leur obscurité. M. Legrand, entre autres, demandait une explication claire et précise des mots contenus dans l'article 1^{er} : « publiquement » et « d'une manière quelconque ».

M. Langlois, commissaire du gouvernement, lui répondit que ce serait aux tribunaux à apprécier le fait. Cette réponse empruntait à la loi toute son ambiguïté.

M. le marquis de Talhouët, à son tour, releva les termes de « manœuvres et intelligences » contenus dans l'article 2. Que devait-on entendre par ces mots ? Serait-il défendu, par exemple, de blâmer les actes du gouvernement dans une lettre adressée à un ami habitant la France ?

Le président du Conseil d'État, M. Baroche, intervient pour faire remarquer que ces expressions étaient définies par les auteurs et la jurisprudence. « Il faut, disait-il, l'intention et le but coupable, pour qu'il puisse être question de manœuvres ou intelligences pratiquées à l'intérieur ou à l'extérieur. » Puis, il ajouta : « Les concessions continuelles, le respect exagéré des scrupules des juristes, la tolérance sys-

tématique ont conduit successivement deux gouvernements aux révolutions de 1830 et de 1848 ; l'Empire n'imitera pas de pareilles faiblesses ; il reste, en France, quelques débris des corps insurrectionnels de 1848 qui reçoivent, on ne sait comment, des renseignements mystérieux et vers lesquels sont tournés les yeux des soldats du désordre. Le pays ne peut pas rester exposé aux entreprises de cette minorité incorrigible qu'il faut mettre dans l'impossibilité de nuire : le gouvernement ne veut pas d'une loi des suspects ; ce qu'il demande c'est une arme pour se défendre au grand jour ! »

Les faits n'ont pas confirmé les paroles du président du Conseil d'État. Avant que la loi fût votée, des républicains furent arrêtés et jetés provisoirement en prison tandis que les mesures de sûreté générale contenues dans le projet de loi étaient prises en silence, dans l'ombre. « D'une ville à l'autre, on ignorait les victimes ; la presse, muette, avait ordre, sous peine de mort, de n'en souffler mot et personne n'osait, même à voix basse, prononcer leurs noms (1). »

Voici d'ailleurs, à titre d'exemples, deux récits authentiques rapportés par les contemporains (2).

« Le 24 février 1858 (la loi n'a pas encore été promulguée) entre minuit et une heure du matin huit

1. TÉNOT et DUBOST. *Les suspects en 1858*, p. 120.

2. Voyez le même, p. 137 ; et aussi JULES SIMON, ouvrage précité.

gendarmes à la tête desquels se trouvait le capitaine de gendarmerie, envahirent la maison où se trouvait le citoyen Benjamin Gastineau, rédacteur en chef du *Guetteur de Saint-Quentin*, qui fut conduit sous cette escorte à la maison d'arrêt de la ville. Le capitaine n'était porteur d'aucun mandat. Aux questions de Gastineau, il répondit que l'ordre de son arrestation était arrivé de Paris par dépêche télégraphique. Gastineau avait été déporté en Afrique en 1852 ; il faisait partie à cette époque des proscrits du Gers. Le lendemain l'imprimeur et les amis de Gastineau le cherchèrent pour rédiger le journal et ils n'apprirent que deux jours après sa consignation clandestine à la maison d'arrêt. Après être resté un mois au secret à la prison de Saint-Quentin, Gastineau reçut notification d'une pièce qui, déclarant sa présence en France dangereuse pour la sûreté publique, décidait qu'il serait transporté en Algérie. »

Autre récit :

Un jeune homme d'une vingtaine d'années, nommé Bellemare, sorti récemment de Bicêtre où il avait été enfermé comme aliéné, avait tiré un coup de pistolet sur la voiture de l'impératrice ; la police profita de cette circonstance pour faire quelques arrestations dans le parti républicain ; un de ces républicains a raconté lui-même les suites de son arrestation. Compromis dans le complot de l'Hippodrome, il avait connu un instant Bellemare, alors prisonnier comme

lui à Sainte-Pélagie : « Cela se passait à neuf heures dit-il, à minuit j'étais arrêté; à la même heure, on arrêtait un ouvrier, Pascal Lange, qui lui aussi avait connu Bellemare à Sainte-Pélagie. Lange fut interrogé une fois par M. le juge d'instruction Brault, puis il n'entendit plus parler de rien; moi, je ne fus pas interrogé du tout. J'étais du reste, fort tranquille, n'ayant absolument rien fait qui pût me compromettre et certain que Bellemare était incapable de porter contre moi une accusation fausse; en effet, plus tard, lorsque j'allais en Afrique, un de mes gendarmes me montra ma feuille signalétique et j'y vis qu'on me reprochait d'avoir connu seulement les projets de Bellemare. Néanmoins les jours se suivaient et se ressemblaient au dépôt de la Préfecture; on ne m'interrogeait pas, mais je ne sortais pas pour cela : un jour, j'appris que Bellemare, reconnu atteint d'aliénation mentale, avait été conduit à Bicêtre. Donc il n'y aurait pas de procès; donc j'allais être mis en liberté; mais les semaines s'écoulèrent sans que rien ne vint modifier ma situation. Enfin, au bout de trois mois, je fus mandé, un beau jour, à la préfecture. Je descendis et je me trouvais en face d'un commissaire de police qui me lut un arrêté de M. Billaut, ministre de l'intérieur, portant en substance que vu le rapport de M. Piétri, préfet de police, vu le décret du 8 décembre 1854, vu le jugement du tribunal correctionnel qui m'avait condamné à un an

de prison pour contravention à la loi sur les sociétés secrètes, j'allais être transporté à Cayenne ! »

Telles furent les procédés de violation de la liberté individuelle de 1850 à 1858. La loi du 27 février 1858 ferma l'ère des mesures d'exception, commissions extraordinaires ou lois de sûreté générale du second Empire, mais les effets de la loi de 1858 se firent, néanmoins, sentir jusqu'à la troisième République, époque à laquelle les républicains en possession du pouvoir rappelèrent les proscrits et firent élargir les citoyens illégalement incarcérés.

CHAPITRE III

LES PROCÉDÉS DE VIOLATION DE LA LIBERTÉ DU DOMICILE

Nous avons dit précédemment que l'arrestation, arbitraire par sa nature politique et illégale par ses formes, ayant été la plupart du temps opérée la nuit dans un but de prudence, devait nécessairement se compliquer d'une violation du domicile.

Quant à la perquisition, l'une des attributions essentielles du juge d'instruction, non seulement elle eut lieu de nuit puisqu'elle était la conséquence immédiate de l'arrestation, mais encore elle fut à maintes reprises l'œuvre de fonctionnaires incompetents : de simples agents de la sûreté, des officiers de la garde nationale, munis ou non d'un mandat, se virent assigner la tâche d'effectuer eux-mêmes la saisie des papiers, lettres, correspondances qu'ils trouvaient au domicile des intéressés ; d'ailleurs, on connaissait déjà à cette époque la fâcheuse pratique de la délégation des pouvoirs du juge d'instruction aux com-

missaires de police et aux juges de paix et on n'hésita pas à étendre cette coutume à des agents de la force publique, ce qui entraîna les abus les plus violents.

La loi exige que la perquisition ne soit faite que de jour, c'est-à-dire de 6 heures du matin à 6 heures du soir en hiver, et de 4 heures du matin à 9 heures du soir en été ; or, quand nous avons examiné les formes qui entourèrent l'arrestation lors des événements de décembre 1851 et en 1858, nous avons constaté que la grande majorité des arrestations furent opérées avant 6 heures du matin et après 6 heures du soir, l'inculpé étant généralement arrêté dans son lit entre minuit et 4 heures du matin.

En transgressant les règles édictées par la loi sur l'inviolabilité du domicile et de la correspondance, les agents de l'autorité ne faisaient qu'obéir aux injonctions qu'ils avaient reçues du pouvoir ; leurs actes étaient donc ainsi à l'abri de toute poursuite.

Au reste, ce ne fut pas seulement au domicile des intéressés que les exactions de la police se révélèrent ; ce fut aussi dans les bureaux de l'administration des postes où les autorités procédèrent à de véritables raffles : « Je ne sais pas si ma lettre vous parviendra, écrit à un de ses amis l'un des représentants de l'Assemblée, car la police ne se fait pas faute d'ouvrir les lettres et de les détourner. Quoi qu'il en soit, s'il lui plaît de jeter les yeux sur celle-ci, je suis bien aise de lui déclarer que si les hommes qu'elle

sert m'épouvantent peu, ils m'inspirent du moins un profond mépris (1). »

Enfin il n'est pas sans intérêt de signaler qu'en principe, les perquisitions ne furent exécutées que lorsque l'individu arrêté avait été conduit en lieu sûr, malgré la loi qui exige la présence de l'intéressé et de la personne chez laquelle la perquisition est opérée ; nouvel échec aux dispositions du Code et qu'encouragea davantage encore la circulaire suivante adressée par le préfet de police aux commissaires de police de la ville de Paris le 5 décembre :

Monsieur le Commissaire de police,

L'émeute est comprimée ; nos ennemis sont désormais impuissants à relever les barricades ; néanmoins l'excitation à la révolte continue, d'ardents démagogues parcourent les groupes pour y provoquer l'agitation et y répandre de fausses nouvelles...

Des hôtels garnis, des cafés et autres maisons suspectes deviennent le réceptacle de conspirateurs et d'insurgés ; on y cache des armes, des munitions de guerre ;

Toutes ces causes d'agitation il faut les supprimer en pratiquant sur une vaste échelle un système de perquisitions et d'arrestations ; c'est le moyen de rendre à la cité la paix et la tranquillité qu'une poi-

1. Arch. Nat. BB³⁰ 398.

gnée de factieux cherchait à lui enlever. Vous avez tous sous mes yeux fait votre devoir avec tant de dévouement et de courage que je ne doute pas que pour remplir cette nouvelle et importante mission vous ne trouviez encore en vous toute la vigilance et l'énergie que les circonstances commandent. »

Les faits répondirent aux invitations du préfet de police ; l'*Histoire du second empire*, de M. Taxile Delort ainsi que l'opuscule que nous avons déjà cité plus haut : *Paris en décembre 1851*, de M. Eugène Ténot abondent en récits très suggestifs à cet égard. Nous préférons renvoyer à ces deux ouvrages que d'entreprendre des narrations fastidieuses.

Il ne faut pas, cependant, omettre lorsqu'on étudie la liberté individuelle ou la liberté du domicile dans la période qui suivit immédiatement le coup d'État que l'état de siège fut décrété sur une partie du territoire ; or l'état de siège entraîne la suspension de certains droits publics en même temps qu'il fait passer à l'autorité militaire les pouvoirs dont était investie l'autorité civile. Le régime sous lequel furent placés provisoirement la première division militaire et plusieurs autres départements rendait ainsi le caractère légal à des mesures qui eussent été illégales en temps normal.

Mais l'état de siège n'entra en vigueur que le 3 décembre dans la région de Paris ; ce n'est donc pas derrière l'état de siège que les autorités auraient pu

se retrancher pour expliquer et justifier les pratiques auxquelles elles se livrèrent du 1^{er} au 3 décembre (1).

D'autre part, si l'état de siège confère le caractère légal à des mesures qui seraient considérées comme illégales en temps normal, si, d'un mot, le régime de l'état de siège justifie l'illégal, il ne justifie pas l'arbitraire, puisque même alors les pouvoirs des autorités sont tracés et limités à l'avance ; or si nous consultons les pièces officielles ou les œuvres des contemporains, nous constatons à chaque pas que les pouvoirs des agents de l'autorité sont outrepassés.

Quand nous reviendrons plus loin à la question de l'état de siège, nous aurons alors à donner quelques détails complémentaires sur cette matière.

1. La même remarque peut s'appliquer à la province.

CHAPITRE IV

LES PROCÉDÉS DE VIOLATION DE LA PROPRIÉTÉ

Nous devons reconnaître que le droit de propriété n'a passubi sous le second Empire des violations aussi fréquentes que la liberté individuelle et le domicile. Mais si les atteintes à la propriété furent plus rares que celles dont nous avons ci-dessus poursuivi l'étude, elles ne furent pas moins brutales : la confiscation des biens de la famille d'Orléans en est la preuve manifeste ; d'ailleurs de toutes les combinaisons auxquelles songea l'Empereur pour anéantir ses ennemis politiques, celle-ci est peut-être la seule qui ne fût pas dirigée contre le parti républicain.

Mais les républicains eux-mêmes ne furent qu'exceptionnellement atteints dans leurs biens. A cet égard, le département de l'Allier nous fournit l'exemple le plus frappant d'atteintes portées à la propriété ; encore, ce fait ne puise-il pas son origine dans une injonction spéciale du gouvernement, mais dans le zèle exclusif des autorités locales.

L'état de siège, dans le département de l'Allier, fut décrété le 4 décembre. Le général commandant la place commença « comme don de joyeux avènement » dit M. Cornillon (1), par mettre la main sur tous les biens des chefs du mouvement insurrectionnel, et l'on pouvait lire, le 18 décembre, sur les murs, l'arrêté suivant : Considérant que X... (suivent les noms des citoyens atteints par l'arrêté) ont pris part à l'insurrection qui a éclaté dans le département de l'Allier, les 3 et 4 décembre 1851 ; qu'ils ont dirigé, comme chefs, les pillards du Donjon et les assassins de Lapalisse ; que l'instruction ne laisse aucun doute à cet égard, les biens des sus-nommés sont mis sous séquestre. »

La première critique que l'on peut adresser à cet arrêté est de s'appuyer sur des faits qui n'ont pas d'existence ; il n'y eut ni pillage, ni assassinat dans l'Allier, au cours des troubles de septembre 1851, à moins que l'on n'entende par ces expressions les faits de guerre civile qui comportèrent malheureusement des morts et des blessés, comme il arrive presque toujours en pareille occurrence.

« Nous croyons, dit Ténot dans son ouvrage intitulé *La Province en décembre 1851*, que cet arrêté qui rétablissait en fait la confiscation est le premier de ce genre rendu en France depuis 1815. » Nous

1. CORNILLON. *Le Bourbonnais en décembre 1851*, p. 127.

n'hésitons pas à nous ranger de l'avis de M. Ténot. Le séquestre judiciaire peut en effet intervenir dans quatre cas expressément prévus par l'article 1863 du Code civil et qui sont les suivants : lorsqu'il s'agit 1° d'un immeuble ou d'un meuble dont la possession est litigieuse entre deux ou plusieurs personnes ; 2° des meubles saisis sur un débiteur ; 3° des choses qu'un débiteur offre pour sa libération ; 4° des biens d'un condamné par contumace. Cette dernière disposition est évidemment la seule qui se rattache à notre matière. Mais l'autorité militaire ne pouvait cependant s'en servir pour frapper les individus visés par l'arrêté, ceux-ci n'ayant pas encore été l'objet d'une condamnation. Nous ne pouvons donc voir dans cette mesure qu'une confiscation pure et simple.

Aussi cet étonnant arrêté souleva-t-il l'indignation dans la région et dès que les insurgés qui avaient été assez heureux pour passer la frontière en eurent connaissance, il s'empressèrent de l'éluder en demandant la séparation des biens, afin d'assurer l'existence de leur famille jusqu'à leur retour possible.

Nous consacrerons de plus longs développements aux deux décrets du 22 janvier relatifs aux biens de la maison d'Orléans ; ces décrets, qui provoquèrent dans le Conseil d'État une assez vive résistance, entraînèrent la destitution de plusieurs conseillers et la démission de trois ministres, ceux-ci ne voulant pas

participer à la mainmise de Napoléon sur les biens de l'ancienne famille royale.

Le premier décret respectait, quant au fond, la propriété des membres de la famille d'Orléans, mais il les obligeait à vendre dans le délai d'un an tous les biens qui leur appartenaient en France. Il s'agissait ici des propriétés des princes d'Orléans à l'exclusion des biens composant la donation qui leur avait été faite par leur père, Louis-Philippe. Voici dans quels termes ce premier décret était conçu :

« Le Président de la République,

« Considérant que tous les gouvernements qui se sont succédés ont jugé indispensable d'obliger la famille qui cessait de régner à vendre les biens meubles et immeubles qu'elle possédait en France ; qu'ainsi le 12 janvier 1816, Louis XVIII contraignit les membres de la famille de l'empereur Napoléon de vendre leurs biens personnels dans le délai de six mois, et que le 10 avril 1832, Louis-Philippe agit de même à l'égard des princes de la branche aînée des Bourbons ; considérant que de pareilles mesures sont toujours d'ordre et d'intérêt publics, qu'aujourd'hui plus que jamais, de hautes considérations politiques commandent impérieusement de diminuer l'influence que donne à la famille d'Orléans la possession en France de près de trois cent millions d'immeubles ;

« Décrète :

« Les membres de la famille d'Orléans, leurs époux, épouses et leurs descendants ne pourront posséder aucun meuble ni immeuble en France ; ils seront tenus de vendre d'une manière définitive tous les biens qui leur appartiennent dans l'étendue du territoire de la République. »

Telle est la teneur de ce premier décret dans sa partie essentielle ; faut-il l'incriminer ? Il est bien certain que l'une des principales manifestations du droit de propriété réside dans la faculté d'en disposer librement. Mais d'autre part l'intérêt particulier ne doit-il point céder le pas à l'intérêt général et le fait en présence duquel nous nous trouvons ne présente-t-il pas quelque analogie avec l'expropriation ? La famille d'Orléans doit, en effet, convertir ses biens meubles et immeubles en espèces ; elle n'est pas dépossédée.

Là où la violation du principe devient évidente c'est dans les dispositions du second décret dont il est nécessaire de citer les passages les plus importants avant d'aborder les détails :

« Le Président de la République,

« Considérant que sans vouloir porter atteinte au droit de propriété dans la personne des princes de la famille d'Orléans, le Président de la République

ne justifierait pas la confiance du peuple français s'il permettait que des biens qui doivent appartenir à la nation soient soustraits au domaine de l'État.

« Considérant que d'après l'ancien droit public de la France maintenu par le décret du 21 septembre 1790 et par la loi du 8 novembre 1814, tous les biens qui appartenaient aux princes, lors de leur avènement au trône étaient de pleins droit et à l'instant même réunis au domaine de la couronne...

« Considérant qu'aucun acte législatif n'avait révoqué cette règle fondamentale de la monarchie le 9 août 1830, lorsque Louis-Philippe a accepté la couronne ; qu'ainsi par le fait seul de son acception, tous les biens qu'il possédait à cette époque sont devenus la propriété incontestable de l'État.

« Considérant que la donation universelle sous réserve d'usufruit consentie par Louis-Philippe au profit de ses enfants à l'exclusion de l'aîné de ses fils, le 7 août 1830, le jour même où la royauté lui était déférée et avant son acceptation qui eut lieu le 9 du même mois, a eu uniquement pour but d'empêcher la réunion au domaine de l'État des biens considérables possédés par le prince appelé au trône ; que plus tard lorsqu'il fut connu, cet acte souleva la conscience publique ; que si l'annulation n'en fut pas prononcée, c'est qu'il n'existait pas, comme dans l'ancienne monarchie, une autorité compétente pour réprimer la violation des principes du droit public dont

la garde était anciennement confiée aux Parlements, qu'en se réservant l'usufruit des biens compris dans la donation, Louis-Philippe ne se dépouillait de rien et voulait seulement assurer à sa famille un patrimoine devenu celui de l'État ; que la donation elle-même non moins que l'exclusion du fils aîné, dans la prévoyance de l'avènement au trône de ce fils était, de la part du roi Louis-Philippe la reconnaissance la plus formelle de cette règle fondamentale, puisqu'il fallait tant de précautions pour l'éluder ; qu'on exciperait vainement de ce que l'union au domaine public des biens du prince ne devait résulter que de l'acceptation de la couronne par celui-ci, et de ce que cette acceptation n'ayant eu lieu que le 9 août, la donation consentie le 7 du même mois avait dû produire son effet ;

« Considérant qu'à cette dernière date, Louis-Philippe n'était plus une personne privée puisque les deux Chambres l'avaient déclaré roi des Français, sous la seule condition de prêter serment à la Charte ; que, par suite de son acceptation, il était roi dès le 7 août puisque ce jour-là la volonté nationale s'était manifestée par l'organe des deux Chambres et que la fraude à une loi d'ordre public n'existe pas moins lorsqu'elle est concertée en vue d'un fait certain qui doit immédiatement se réaliser ;

« Considérant que les biens compris dans la donation du 7 août se trouvant irrévocablement incorpo-

rés au domaine de l'État n'ont pu en être distraits par les dispositions de l'article 22 de la loi du 2 mars 1832 ; que ce serait, contrairement à tous les principes, attribuer un effet rétroactif à cette loi que de lui faire valider un acte radicalement nul d'après la législation existante à l'époque où cet acte a été consommé ; que d'ailleurs cette loi dictée dans un intérêt privé par les entraînements d'une politique de circonstance ne saurait prévaloir contre les droits permanents de l'État et les règles immuables du droit public ;

« Décrète :

« Les biens meubles et immeubles qui sont l'objet de la donation faite le 7 août 1830 par le roi Louis-Philippe, sont restitués au domaine de l'État. »

Suit l'affectation des biens à des œuvres d'assistance.

Ce second décret qui portait véritablement atteinte au droit de propriété, souleva les polémiques les plus vives. Les exécuteurs testamentaires, administrateurs des biens ou mandataires au service des princes d'Orléans, désireux d'en saisir la justice demandèrent aux jurisconsultes éminents de l'époque de répondre à leur appel et de leur dire quels étaient les moyens légaux de résister à ces violences (1).

1. Voyez particulièrement les documents renfermés dans les dossiers du Ministère de la Justice et versés aux Archi-

Les motifs que faisaient valoir pour la justifier les défenseurs de la mesure prise à l'égard des princes d'Orléans, nous les connaissons, ils sont énumérés dans le décret. Leurs arguments reposaient en outre sur les lois de 1825 et de 1832.

La première en date, la loi du 15 janvier 1825 relative à la fixation de la liste civile, avait confirmé les lois précédentes en la matière en disposant que les biens particuliers du prince qui parvient au trône sont de plein droit dévolus au domaine de l'État et que les biens « acquis par le feu roi et dont il n'a pas disposé, sont réunis à la dotation de la couronne ». Or, il est indéniable que le 7 août 1830 cette loi était toujours en vigueur. Reste à savoir, c'est là un des points délicats de la controverse, quelle était exactement la nature des biens frappés par le décret.

Quant à la loi du 2 mars 1832, elle s'exprimait ainsi dans son article 22 : Le roi conservera la propriété des biens qui lui appartenaient avant son avènement au trône ; ces biens et ceux qu'il acquerra à titre gratuit ou onéreux pendant son règne, composeront son domaine privé.

Se prévaloir de cette loi pour justifier la donation de Louis-Philippe à ses enfants alors que celle-ci lui

ves Nationales BB³⁰ 399, Série politique, 1850-1860, P. 583.

Voyez aussi le Mémoire à consulter et la consultation sur les décrets du 22 janvier 1852 par MM. de Vatimesnil, Berryer, Odilon Barrot, Dufaure et Paillet.

est postérieure en date semble en effet absolument contraire au principe de la non-rétroactivité des lois ; mais nous verrons quelle est la portée que les adversaires des décrets du 22 janvier attribuent à la loi de 1832.

Quels sont donc les arguments que proposèrent MM. Berryer, Dufaure, Paillet, Odilon Barrot et de Vatimesnil, en réponse à la consultation qui leur fut demandée par les exécuteurs testamentaires de Louis-Philippe ?

Il s'agissait d'apprécier le caractère légal des décrets du 22 janvier et en particulier de faire porter l'examen sur les questions suivantes :

N'était-ce pas une véritable question de propriété qu'avait tranchée le second de ces décrets et lui appartenait-il de la juger ? D'autre part pouvait-il faire obstacle à ce que les droits de la propriété demeurassent placés sous l'égide protectrice des tribunaux ? Les conclusions sur lesquelles furent unanimes les éminents jurisconsultes furent les suivantes :

1° Lorsque les décrets du 22 janvier avaient été rendus, les princes d'Orléans étaient propriétaires incommutables des biens qui faisaient l'objet du second de ces décrets ;

2° Ce décret n'avait pu enlever à la famille d'Orléans les biens dont il s'agissait ;

3° Le même décret ne formait pas obstacle à ce que la question de propriété entre l'État et la famille

d'Orléans, et toutes les contestations accessoires qui pouvaient s'y rattacher fussent portées devant les tribunaux.

Reprenons successivement ces trois points :

1^o Lorsque les décrets du 22 janvier avaient été rendus, les princes de la maison d'Orléans étaient propriétaires incommutables des biens qui formaient l'objet du second de ces décrets (1).

Ainsi, les biens visés par le second décret ne pouvaient être réunis au domaine de l'État.

Il est, ici, nécessaire de rappeler que les biens du roi Louis-Philippe comprenaient les biens apanagers et les biens patrimoniaux ; en ce qui concerne le premier groupe, en l'espèce, l'apanage d'Orléans, il avait fait retour à l'État le 9 août 1830, par suite de l'avènement au trône du duc d'Orléans ; quant aux biens patrimoniaux, c'étaient eux qui avaient fait exclusivement l'objet de la donation de Louis-Philippe à ses enfants le 7 août 1830 et qu'atteignait le second décret du 22 janvier : or les conseils estiment que les biens patrimoniaux sont incommutables et qu'ils sont protégés « par la force invincible du principe de l'inviolabilité de la propriété ». Si donc les biens patrimoniaux ne peuvent être réunis au domaine de la couronne, et si c'est sur l'ensemble des biens patrimoniaux que porte exclusivement la do-

1. Voyez le Mémoire précédent, p. 15 et suiv.

nation du 7 août 1830, cette donation de Louis-Philippe auquel on prête le désir d'attribuer à sa famille un patrimoine devenu celui de l'État, n'était donc pas nécessaire pour soustraire le patrimoine privé du duc d'Orléans à l'application du principe ancien en vertu duquel il y avait dévolution à l'État des biens du prince montant sur le trône.

En outre, si les biens patrimoniaux du prince ne pouvaient entrer dans le domaine de l'État, Louis-Philippe, qui, en faisant donation de ces biens, manifestait simplement le désir de conserver à ses enfant le patrimoine héréditaire qu'il tenait lui-même de ses ancêtres, n'avait rien fait « qui dût soulever la conscience publique », comme le prétend un des considérants du décret.

S'il en est ainsi, quels motifs les conseils donnent-ils pour déclarer que les biens patrimoniaux n'étaient pas entré dans le domaine de l'État par le fait de l'avènement du prince au trône ?

En premier lieu, disent-ils, les lois de l'ancienne monarchie aux termes desquelles les biens particuliers du prince qui parvenait au trône étaient de plein droit et à l'instant même réunis au domaine de l'État, n'étaient pas applicables à la royauté établie en 1830. Sous l'ancien régime, la famille royale s'identifiait en quelque sorte avec l'État ; l'aîné de cette famille, auquel le sceptre était assuré à perpétuité ne devait donc rien conserver en propre car il ne pouvait

avoir des intérêts distincts des intérêts de l'Etat.

Mais dans une dynastie nouvelle, s'établissant après une révolution, en vertu d'un pacte ou d'une élection qui n'emprunter rien à la loi de l'ancienne monarchie, il est impossible d'appliquer des règles analogues et de dire que le patrimoine privé du prince se trouve de plein droit incorporé à celui de l'État. A la royauté traditionnelle a succédé, en un mot, la royauté contractuelle ; au principe immuable de l'hérédité a succédé le principe variable du consentement national ; le droit de dévolution perd, dès lors, toute sa raison d'être, le prince ne devant plus le même retour à qui ne lui assure plus la même étendue ni la même durée de ses attributions.

Et cela est si péremptoire aux yeux des jurisconsultes qu'ils invoquent à leur tour la loi du 2 mars 1832 que nous avons citée ci-dessus ; mais ils ne lui donnent pas la même portée que quelques-uns des adversaires du décret. Ils ne prétendent pas, en effet, que cette loi a confirmé rétroactivement la donation du 7 août ; selon eux, elle n'a fait que reconnaître et consacrer les principes précédents en déclarant dans les articles 22 et 23 que le roi conservera la propriété des biens qui lui appartenaient avant son avènement au trône, et qu'il peut disposer de son domaine privé, soit par acte entre-vifs, soit par testament, sans être assujetti aux règles de droit civil qui limitent la quotité disponible.

S'il y a, ajoutent-ils, un reproche de rétroactivité à faire aux rédacteurs de ces lois ou décrets, c'est assurément aux rédacteurs du décret du 22 janvier qu'il faut l'adresser, car tout en se montrant avec raison ennemis de tout effet rétroactif, ils sont, à leur insu, tombés dans l'erreur même qu'ils ont si injustement reprochée au législateur de 1832. Qu'est-ce en effet que le décret du 22 janvier, si ce n'est l'abrogation des articles 22 et 23 de la loi de 1832, puisque aux termes de cette loi, le roi Louis-Philippe conservera les biens qui lui appartenaient avant son avènement au trône, tandis que le décret décide que ces biens ont été réunis au domaine de l'État à l'époque du mois d'août 1830 ?

Autre question à résoudre : Louis-Philippe devait-il être considéré comme roi des Français dès le 7 août 1830 ? D'après les jurisconsultes, la difficulté doit être retranchée négativement : Louis-Philippe ne pouvait, aux termes de la résolution du 7 août, devenir roi que moyennant l'acceptation des propositions et dispositions contenues dans cette résolution ; or, il n'a accepté que le 9 ; la royauté ne date donc que de ce jour-là et par suite la donation étant consommée avant son avènement au trône, les biens qui constituent cette donation n'auraient pas été atteints par la dévolution, même sous la monarchie traditionnelle. Et à l'appui de leurs assertions, les conseils citent les premières lignes du procès-

verbal de la séance du 9 août : « Messieurs les Pairs et Messieurs les Députés, sur la convocation de Monseigneur Louis-Philippe d'Orléans, lieutenant général du royaume, etc... » Le titre de roi n'était donc pas encore reconnu officiellement au duc d'Orléans.

D'autre part, après la Révolution de 1848, le gouvernement provisoire s'était borné à mettre sous séquestre les biens du domaine privé ; à ce propos, Jules Favre avait pris la parole à une séance de l'Assemblée et avait soumis une proposition tendant à faire acquérir au domaine de l'État les biens meubles et immeubles composant le domaine privé de Louis-Philippe ; il se fondait, lui aussi, sur ce fait que la donation était entachée de fraude et devait être considérée comme nulle (1). Mais la motion Favre avait été repoussée par le comité des Finances chargé de l'examiner et dont le rapporteur Berryer s'était exprimé en ces termes : « Loin de rechercher, dans les circonstances présentes, une occasion d'annuler un tel acte, la justice, la bonne foi, la dignité nationale doivent l'entourer d'un respect plus sévère. Désormais les donataires de la nue propriété des biens patrimoniaux de la famille d'Orléans n'en peuvent être dépossédés que par une violation manifeste du contrat ; déclarer ces biens acquis à l'État, ce

1. Rapport du 9 mars 1838.

serait consacrer une atteinte violente au droit de propriété, etc. »

Enfin, sous la présidence de Louis-Napoléon lui-même une loi du 4 février 1850 était venue confirmer le droit de propriété des princes d'Orléans en disposant qu'à partir du 1^{er} août 1850, le séquestre sur les biens du domaine privé serait levé.

Telle est la première série d'arguments très juridiques que dirigeaient les conseils contre les dispositions renfermées dans le deuxième décret du 22 janvier.

2° Le décret, prétendent-ils en second lieu, n'a pu enlever à la famille d'Orléans la propriété des biens dont il s'agit; les conseils ne voient pas ou du moins ne veulent pas voir dans les termes de ce décret une confiscation proprement dite. « Est-ce que cet odieux système, déclarent-ils, n'a pas à jamais, disparu de nos codes (1). » Puis, après ce blâme indirect à l'adresse du gouvernement, ils ajoutent : « C'est plus et c'est moins qu'une mesure de confiscation ; c'est moins qu'une mesure de confiscation et la meilleure preuve qu'on en puisse donner, c'est que le décret commence par ces mots : considérant que sans vouloir porter atteinte à la propriété dans la personne des princes de la famille d'Orléans.... (2). »

1. Voyez le Mémoire, p. 36.

2. Mémoire, p. 36.

Le seul fait d'appuyer leur argument sur une preuve tirée des termes même du décret ne fournit-il pas la meilleure raison de croire que les conseils sont peu convaincus de la bonne foi de son auteur ?

« C'est plus qu'une mesure de confiscation, ajoutent-ils, car la confiscation prend les choses dans l'état où elles sont, ses effets ne datent que du jour où elle a été prononcée, tandis que le décret du 22 janvier a un caractère déclaratif au moyen duquel il étend son empire sur le passé puisqu'il fait remonter au mois d'août 1830 la transmission à l'État de la propriété des biens du domaine privé ce qui ébranlerait tous les actes faits dans l'intervalle (1). »

Le second décret du 22 janvier est-il une mesure d'ordre exclusivement politique ? Ici encore les jurisconsultes feignent de n'y pas voir un acte de cette nature. Il ne reconnaissent un but politique qu'au premier décret, qui est, disent-ils, « fondé sur la raison d'État » et qu'il ne leur appartient pas de juger.

Quelle est donc alors le caractère de cet acte ? Le décret du 22 janvier, déclarent-ils, fait exactement ce qu'aurait fait un tribunal qui, saisi d'une action en revendication formée par le domaine de l'État contre les princes de la maison d'Orléans aurait accueilli cette action et aurait ordonné la mise en possession de l'État ; c'est donc une décision en matière conten-

1. Mémoire, p. 36.

tieuse. Or, ces décisions sont de deux sortes : les unes sont rendues sur des matières ordinaires, les autres sur des matières exceptionnelles ; les premières relèvent du domaine des tribunaux de droit commun, les secondes des tribunaux administratifs. La question tranchée par le décret dont il s'agit relève évidemment des tribunaux ordinaires, comme toute question de propriété, la propriété étant sous la sauvegarde des tribunaux de droit commun. Ce principe, de tous temps consacré par les codes et les lois, n'a-t-il pas été proclamé avant toute législation positive et formelle par Montesquieu ? « Il n'y a point de liberté, disait-il, si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice ; si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire, car le juge serait législateur ; si elle était jointe à une puissance exécutrice, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur ; tout serait perdu si le même homme ou le même corps des principaux ou des nobles ou du peuple exerçaient ces trois pouvoirs : celui de faire les lois, celui d'exécuter les résolutions publiques et celui de juger les crimes et les différends des particuliers (1). »

Quels étaient les pouvoirs que la Constitution du 14 janvier 1852 conférait au Président de la Répu-

1. MONTESQUIEU *Esprit des lois*, livre 2, ch. 6.

blique. Ils étaient de deux sortes : elle lui conférait des pouvoirs permanents (commandement des troupes de terre et de mer, déclaration de guerre, etc...) et des pouvoirs temporaires permettant de réunir entre ses mains l'exécutif et le législatif jusqu'à ce que les grands corps de l'État fussent constitués ; or, c'est au cours de la période durant laquelle le Président de la République détenait des pouvoirs temporaires à lui conférés par Constitution que les décrets du 22 janvier avaient été promulgués.

Mais voici la pierre d'achoppement : Si le Président de la République exerçait à cette date la puissance exécutive et la puissance législative, il n'avait pas la puissance judiciaire. Aux termes de la Constitution la justice devait se rendre « en son nom » ; il ne devait pas la rendre lui-même ; la propriété restait donc dans tous les cas, sous la protection des tribunaux.

3° Le second décret du 22 janvier ne forme pas obstacle à ce que la question de propriété entre l'État et la famille d'Orléans et toutes les contestations accessoires qui peuvent s'y rattacher soient portées devant les tribunaux (1).

Et en effet la prérogative essentielle du pouvoir judiciaire est d'être indépendant ; la première manifestation de cette indépendance réside dans le principe de l'inamovibilité des magistrats.

1. Mémoire, p. 42.

D'où il résulte que si le pouvoir exécutif peut lui retirer à son gré, pour s'en emparer, la connaissance de matières relevant exclusivement de sa compétence, il soustrait les justiciables aux juges, méconnaît le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire et commet un véritable acte dictatorial ; mais d'autre part, il en découle en outre cette conséquence que cet acte est non avenu à l'égard des tribunaux, que ceux-ci conservent la connaissance du litige, comme si le décret, dans le cas qui nous occupe, n'existait pas ; bref, il en résulte que l'usurpation de pouvoirs de l'exécutif ne met pas obstacle à ce que les tribunaux exercent librement leur juridiction.

Voilà quels sont, très succinctement rapportés, les principaux arguments que proposèrent aux princes d'Orléans les juristes consultés sur la légalité du décret du 22 janvier.

Quel jugement devons-nous porter sur ce décret ? Faut-il y voir un acte ayant eu pour *objet* de faire respecter la propriété de l'État, ou une mesure ayant eu pour *but* de porter atteinte à la propriété privée, c'est-à-dire, une manœuvre politique pure et simple ? Il ne semble pas que depuis 1852, le décret du 22 janvier ait rencontré de sérieux défenseurs.

Toujours est-il que les princes d'Orléans s'adressèrent pour obtenir satisfaction au tribunal de première instance de la Seine qui se déclara compétent. Mais le préfet éleva le conflit et l'affaire fut portée

devant le Conseil d'État qui rendait le 18 juin un arrêt prononçant le dessaisissement de l'autorité judiciaire et approuvant ainsi les conclusions du commissaire du gouvernement dont voici quelques extraits :

« Il s'agit de savoir, dit celui-ci, si le décret du 22 janvier, dont l'exécution a fait naître le conflit, est un acte susceptible d'être attaqué, soit devant la juridiction civile, soit devant la juridiction contentieuse et plus spécialement si les tribunaux sont compétents pour apprécier cet acte, soit dans son essence, soit dans ses effets et dans son application.

« Comme le premier, le second décret est rendu dans le but d'enlever aux princes d'Orléans des moyens de puissance et d'action mais il s'applique à des biens auxquels l'auteur des décrets assigne un caractère domanial et qui, selon lui, ne seraient sortis du domaine national que par une dérogation aux principes fondamentaux et permanents du droit public français. Aussi en ordonne-il la restitution au domaine de l'État. Ce décret qui fait l'objet du conflit est donc au plus haut degré, *un acte de gouvernement...*

« Assurément, pour ordonner des mesures aussi considérables, des pouvoirs ordinaires eussent été insuffisants. Mais est-il possible d'élever aucun doute sur l'étendue exceptionnelle de ceux dont se trouvait alors investi le Prince-Président... A cette époque il réunissait dans ses mains tous les pouvoirs. Son auto-

rité qu'il tenait du pays lui-même n'était limitée par aucune autre. Il nous paraît donc incontestable que les décrets du 22 janvier sont des actes de gouvernement régulièrement émanés du pouvoir constituant. Quel est le propre des actes de cette nature ? C'est qu'ils ne sont pas susceptibles d'une discussion juridique, soit devant l'autorité judiciaire, soit devant l'autorité administrative, ce qui ne veut pas dire que ceux qui croient avoir le droit de se plaindre n'ont aucune espèce de recours, mais ce qui signifie que ce recours ne peut être ouvert que devant le gouvernement lui-même, qui a prononcé, sous sa responsabilité, une mesure d'État, et à qui seul il appartient de modifier ses actes (1). »

Les conclusions du commissaire du gouvernement, que le Conseil d'État n'a pas craint d'appuyer de son autorité renferment deux idées essentielles :

D'une part elles reconnaissent l'existence d'une catégorie distincte d'actes gouvernementaux.

D'autre part, elles caractérisent l'acte de gouvernement par le mobile qui a guidé son auteur.

Sur ce dernier point, le Conseil d'État confirme une doctrine singulière ; il explique un fait, il ne le justifie pas. Est-ce démontrer la légitimité d'un acte que de le dissimuler derrière la raison d'État ? C'est là une théorie rien moins que juridique au moyen de

1. DALLOZ, 1852. 3. 17.

laquelle il n'y a pas d'abus de pouvoir qui ne puisse trouver son excuse.

Cette théorie est d'ailleurs abandonnée par beaucoup d'auteurs qui caractérisent maintenant les actes de gouvernement par leur nature intrinsèque.

Reste à savoir si « à côté de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire, il convient de faire une place à une troisième forme du pouvoir exécutif qui serait *l'autorité gouvernementale* » (1). En d'autres termes y a-t-il des actes de gouvernement ? La plupart des auteurs l'admettent. Cependant quelques juristes autorisés, parmi lesquels M. Berthélemy, repoussent l'existence d'actes de gouvernement.

Il ne nous appartient pas de trancher d'un trait de plume une question, aussi complexe et aussi controversée. Nous nous bornerons à faire remarquer l'incertitude qui plane sur cette théorie. Par là nous comprendrons d'autant mieux l'attitude prise en 1872 par l'Assemblée nationale qui le 29 décembre abrogeait les décrets du 22 janvier 1852 et restituait à la famille d'Orléans les biens dont elle avait été déposée.

Les décrets du 22 janvier avaient produit par toute la France une fâcheuse impression. Pendant plusieurs années les journaux s'en emparèrent. L'un d'eux, en particulier, le *Courrier de la Gironde*, publia un

1. BERTHÉLEMY. *Droit administratif*, p. 104.

article qui valut à son rédacteur d'être traduit devant la commission mixte du département et d'être puni de l'internement : « M. Dovoso Cortez, ambassadeur de Madrid, disait cet article, se montre très irrité du décret ; il dit à qui veut l'entendre qu'il n'ira plus aux Tuileries avec sa montre et sa bourse, de peur d'y être volé. »

Quel que soit, en effet, le drapeau qu'elle arbore, la violence répugne aux cœurs élevés et des mesures de ce genre laissent toujours derrière elles, un certain malaise, surtout lorsqu'elles s'adressent à des hommes comme les princes d'Orléans qui avaient, à maintes reprises, témoigné de leur attachement à la France, participé à ses gloires et à sa prospérité.

Nous en avons terminé avec les procédés de violation de la liberté individuelle, de la liberté de domicile et de la liberté de la propriété sous le second Empire. Nous allons maintenant pénétrer dans le détail de quelques questions particulières et nous consacrer plus spécialement à l'examen des commissions militaires et des commissions mixtes dans leur fonctionnement et leur procédure.

Mais avant d'aborder les commissions d'exception proprement dites nous ferons procéder notre examen de courts développements sur l'état de siège, régime sous lequel Paris fut placé dès le 3 décembre et plusieurs départements quelques jours plus tard. Cependant, nous ne consacrerons pas à l'état de siège un

paragraphe spécial ; nous le joindrons à l'étude des commissions militaires que nous examinerons immédiatement après.

Section III

LES COMMISSIONS D'EXCEPTION

Les commissions militaires et les commissions mixtes ne devaient pas, en principe, fonctionner de concert sur tout le territoire après les événements de décembre ; dans l'esprit du gouvernement, elles n'étaient pas instituées pour travailler côte à côte. C'est ainsi qu'à l'exception de la région de Paris et des onze départements compris dans la première division militaire, les commissions mixtes furent créées dans tous les départements, qu'ils se fussent ou non signalés par des troubles insurrectionnels, tandis que les commissions militaires n'exercèrent que dans la première division militaire et les départements placés sous le régime de l'état de siège ; les commissions mixtes restèrent donc complètement indépendantes de la proclamation de l'état de siège, les commissions militaires, étant au contraire, étroitement liées à lui. Mais, ainsi que nous l'avons déjà signalé (1), dans les départements où la commission mixte fut appe-

1. Voyez *supra*, p. 72.

lée à fonctionner parallèlement à la commission militaire, les inculpés traduits devant la commission mixte bénéficièrent indirectement de cette coexistence dans une même circonscription des deux commissions d'exception : la commission mixte, en effet, dont la tâche dans plusieurs départements était au-dessus de ses forces et qui avait reçu du gouvernement maintes circulaires lui enjoignant de hâter ses travaux, confia parfois à la commission militaire le soin de procéder à l'instruction des prévenus sur le sort desquels elle avait à se prononcer. Il ne faut rien exagérer des avantages que retirèrent de cette pratique les victimes du coup d'État du 2 décembre, mais, si modestes qu'aient été ces avantages, il était cependant nécessaire de les mettre en lumière.

CHAPITRE PREMIER

L'ÉTAT DE SIÈGE ET LES COMMISSIONS MILITAIRES

Comme tous les autres droits publics, la liberté individuelle subit dans certaines circonstances des restrictions, temporaires d'ailleurs, et qui doivent cesser avec la cause qui les a fait naître. Ces restrictions, que les Allemands appellent « le droit de la nécessité » et qui puisent leur origine, soit dans la guerre étrangère, soit dans la santé publique, soit dans des troubles intérieurs, trouvèrent de fréquentes applications dans les mouvements insurrectionnel qui surgirent autour du coup d'État du 2 décembre et qui firent placer la moitié du territoire sous le régime de l'état de siège.

Mais il faut remarquer que ces limitations à la liberté individuelle sont en France prévues par des lois et que les pouvoirs extraordinaires dont l'administration est investie sont déterminés à l'avance. Si les restrictions à la liberté individuelle paraissent ici exorbitantes quand on les rapproche de celles qu'elle

peut subir en temps normal, elles n'en sont pas moins légales.

Nous savons que le propre de l'état de siège, est d'avoir un caractère presque exclusivement militaire ; il y a déjà là un gros changement pour la liberté individuelle qui doit, en principe, être entourée de garanties sérieuses : ce sont des militaires qui vont se substituer, au point de vue des attributions de police et de justice, aux autorités de droit commun.

L'article 7 de la loi du 9 août 1849 est ainsi conçu : « Aussitôt l'état de siège déclaré, les pouvoirs dont l'autorité civile était revêtue pour le maintien de l'ordre et de la police passent tout entiers à l'autorité militaire ; l'autorité civile continue cependant à exercer ceux de ces pouvoirs dont l'autorité militaire ne l'a pas dessaisie. »

Les tribunaux militaires deviennent donc compétents quelle que soit la qualité des inculpés, qu'ils soient civils ou militaires, auteurs ou complices. Mais si les juges que l'on substitue ainsi aux magistrats ordinaires sont un peu rudes et souvent improvisés, il ne faut pas en conclure qu'en dehors de l'arrestation dont l'opportunité est abandonnée à leur conscience et à leur jugement, ils puissent procéder à l'accomplissement de leur mission sans aucun frein modérateur : abstraction faite de l'arrestation, les autres règles ne changent pas, la procédure reste la même, les garanties sont maintenues.

Quant aux matières dont les tribunaux militaires peuvent être saisis pendant l'état de siège, la loi attribue à ces derniers la connaissance des crimes et délits contre la sûreté de la République et de la Constitution, contre l'ordre et la paix publics.

En conséquence l'autorité militaire a le droit :

1° De faire des perquisitions de jour et de nuit dans le domicile des citoyens, dérogation la plus pénible de toutes aux règles habituelles, car elle atteint à la fois la liberté individuelle, la liberté du domicile, la liberté de la correspondance et la liberté de la propriété.

La perquisition ne peut cependant avoir lieu qu'en vertu d'une délégation du commandant militaire de la place. Seulement ici apparaît un danger ; la pratique a, en effet, introduit l'usage des délégations permanentes et des sous-délégations ; dès lors le pouvoir de l'autorité militaire se trouve complètement dénaturé (1).

2° L'autorité militaire a, en outre le droit d'éloigner les repris de justice et les individus qui n'ont pas leur domicile dans la circonscription soumise à l'état de siège.

3° Elle a le droit d'ordonner la remise des armes

1. Nous avons vu quelque chose d'analogue dans la fâcheuse coutume qu'ont les juges d'instruction à déléguer leur droit de perquisition à des juges suppléants, à des commissaires de police ou à de simples juges de paix.

et munitions et de procéder à leur recherche et à leur enlèvement. Nous aurons à constater ultérieurement que les commissions mixtes n'ont pas craint de s'arroger les pouvoirs d'un tribunal militaire et d'appliquer cet article dans toute sa rigueur en faisant non seulement saisir les armes et munitions que possédaient chez eux les citoyens, mais en faisant arrêter quiconque était soupçonné d'en avoir.

4° Enfin, l'autorité militaire peut interdire les publications et les réunions qu'elle juge de nature à exciter ou à entretenir le désordre.

On a très souvent discuté sur la nature de cette « législation de la nécessité » qu'est l'état de siège. On lui a reproché entre autres choses, à un moment donné, d'être en désaccord formel avec la Constitution de 1848 aux termes de laquelle nul ne peut être distrait de ses juges naturels. De tels arguments n'ont pas grande valeur dans un pays où la Constitution n'a, en fait, aucune supériorité réelle sur les lois ordinaires. Qu'est-ce qu'une Constitution qui n'est sanctionnée que par l'opinion publique ? C'est, comme l'a fort bien exprimé M. Dicey, dans son *Introduction au Droit constitutionnel*, une maxime de moralité politique !

Loin de nous, du reste, la pensée de critiquer cette législation d'exception à laquelle tous les pays ont dû recourir et qui n'a pas besoin pour se justifier d'être inscrite dans un texte constitutionnel : « On

nous oppose que nous voulons une dictature, dit le rapporteur de la loi de 1849. Eh bien, si vous voulez l'appeler ainsi, j'y consens ; c'est une dictature parlementaire et législative. Nous voulons que dans le cas de suprême nécessité, quand le salut de la société est en péril, il y ait dans la société un pouvoir (et nous prenons le plus haut de tous, l'Assemblée) entre les mains duquel on dépose l'autorité de prendre, dans les circonstances suprêmes, le moyen de salut, le dernier peut-être qui reste. Voilà ce que nous voulons. Voulez-vous l'appeler dictature ? Appelez-le dictature, mais ajoutez que ce n'est pas la dictature d'un homme, mais bien la dictature d'une assemblée procédant législativement, d'une assemblée émanée du suffrage universel. Je dirai que cette dictature, c'est la dictature de la société entière représentée par l'Assemblée et voulant se défendre contre l'insurrection. »

Après avoir ainsi rapidement rappelé quelles sont les restrictions légales apportées à la liberté individuelle par l'état de siège, nous allons poursuivre notre étude ; nous aurons encore à constater que dans l'application des textes relatifs à l'état de siège, le gouvernement et les agents de l'autorité ont, à maintes reprises, placé au-dessus des lois leurs rancunes politiques.

Le 2 décembre, la même proclamation dans laquelle le Prince-Président faisait connaître au peuple fran-

çais la décision qu'il avait prise de dissoudre l'Assemblée Nationale, déclarait en état de siège toute la première division militaire (1).

Quelques jours après, lorsque le mouvement insurrectionnel eut gagné tout le territoire, une série de décrets dont le dernier porte la date du 4 janvier 1852 frappait de la même manière vingt-un départements ; au total trente-deux départements, soit plus du tiers du territoire, étaient livrés à l'autorité militaire.

Il est intéressant de lire attentivement les « considérants » des décrets portant proclamation de l'état de siège dans les départements ; on y constate à chaque pas l'esprit qui anime les auteurs du décret et on est souvent conduit à conclure que nombre de ces décrets n'eurent pas tant pour motif le désir de réprimer le désordre que celui d'atteindre plus facilement et au nom de l'ordre public les partis hostiles au Président de la République. Voici, pour ne prendre qu'un exemple, dans quels termes est conçu le décret qui place sous le régime de l'état de siège le département des Hautes-Alpes ; c'est le dernier en date : Le Président de la République, vu la loi du 9 août 1849, vu le décret du 26 décembre 1851, concernant les délimitations des nouvelles circonscriptions des divisions et subdivisions militaires, considérant que le dépar-

1. La première division militaire comprenait la région de Paris (Seine et Seine-et-Oise) et onze autres départements environnants.

tement des Hautes-Alpes se trouve aujourd'hui compris dans la circonscription de la huitième division militaire, et que, tous les départements qui l'avoisinent ayant été le théâtre d'agitations graves, ont été mis successivement en état de siège ; considérant que l'unité d'action de l'autorité militaire serait paralysée sur ce point de la huitième division si le département des Hautes-Alpes se trouvait seul placé en dehors des conditions de la loi du 9 août 1849 ; considérant qu'à la suite des événements qui ont ensanglanté les départements voisins, le département des Hautes-Alpes a été sur quelques points agité par des scènes de désordre qui ont révélé l'existence de projets anarchiques ; attendu que cette situation constitue l'état de péril imminent prévu par la loi du 9 août 1849 ; le conseil des Ministres entendu, décrète :

Le département des Hautes-Alpes est déclaré en état de siège.

Dans l'Allier, en même temps qu'il télégraphiait le 4 décembre au préfet pour lui donner connaissance du décret qui plaçait ce département sous le régime de l'état de siège, le Ministre de l'Intérieur y joignait l'incroyable dépêche suivante : « Faites venir des troupes de Clermont. Qu'on agisse avec la plus grande énergie, pas de quartier (1). » Les événements, donnèrent au Ministre pleine et entière satisfaction, car

1. CORNILLON. *Le Bourbonnais en décembre 1851*, p. 130.

à la faveur de l'état de siège le département de l'Al-
lier connut bientôt les plus extrêmes rigueurs.

Pour terminer ces développements préalables à
l'étude des commissions militaires ajoutons que le
27 mars, un décret levait l'état de siège dans tous les
départements.

Nous allons aborder maintenant l'examen des com-
missions militaires.

Les commissions militaires et les commissions
mixtes, avons-nous dit, ne présentent aucune simi-
litude et il importe de distinguer leur mission res-
pective. Le seul trait commun qui permette un rap-
prochement entre elles, c'est que les unes et les autres
furent des tribunaux d'exception ; ce furent même
plus que des tribunaux d'exception ; ce furent des
tribunaux improvisés ; à tous autres égards, tant par
leur organisation que par leur procédure et la durée
de leur mission, elles ont une physionomie tout à
fait différente.

Nous savons que les commissions militaires étaient
apparues dans les départements avec la proclamation
de l'état de siège (1), et qu'elles devaient, en principe,
se dessaisir lors de l'institution des commissions mix-
tes ; mais malgré les termes de la circulaire du 3 février,
toutes les commissions militaires ne cessèrent pas
immédiatement leurs travaux ; dans quelques dépar-

1. Voyez *supra*, p. 139.

tements la commission militaire prolongea ses opérations jusqu'à la fin de février, ce qui engendra cette collaboration imprévue dont nous avons déjà signalé les heureux effets.

Dans les départements où les deux commissions travaillèrent ensemble, la commission militaire eut des attributions assez hétéroclites, qu'il est difficile, sinon impossible de préciser ; mais lorsque le rôle de la commission militaire fut propre, distinct de celui de la commission mixte, il est plus aisé de le déterminer : la commission militaire semble à cet égard avoir joué surtout un rôle de commission de recherches recueillant des renseignements sur les inculpés, procédant à leur classement suivant leur degré de culpabilité ; mais elle ne statue pas, elle ne rend aucune décision définitive. La commission mixte apparaît alors et sur des notes des commission militaires, après un examen rapide et sommaire des inculpés, c'est à elle qu'incombe la lourde tâche de rendre une décision.

Quant aux éléments qui composent la commission militaire, comme le nom de la commission l'indique, ils sont exclusivement choisis dans les cadres de l'armée. Sous ce nouvel aspect, la commission militaire se distingue encore de la commission mixte dont les membres sont en majorité, des fonctionnaires investis de la puissance publique.

Nous parlerons successivement des commissions

militaires dans la région de Paris et la première division, puis des commissions militaires sur le reste du territoire.

Au lendemain du coup d'Etat. le 7 décembre, un décret déférait à la juridiction militaire la connaissance de tous les faits se rattachant à l'insurrection et le jugement des individus poursuivis à raison de ces faits, dans toute la première division militaire : Ce décret était ainsi conçu :

Le Président de la République,

Vu le décret du 2 décembre 1851, qui déclare la première division en état de siège, décrète :

Article premier. — La connaissance de tous les faits se rattachant à l'insurrection du 3 décembre et jours suivants dans les départements composant la première division militaire, et le jugement des individus poursuivis à raison de ces faits, sont déferés à la juridiction militaire.

Art. 2. — Pour faciliter les opérations de l'instruction, il est institué, sous la direction du général X..., quatre commissions militaires composées chacune de trois membres dont un officier supérieur, président. Les membres de ces commissions seront nommés par arrêté du Ministre de la Guerre.

Art. 3. — Les commissions militaires ainsi instituées procéderont, soit par leurs membres, soit par voie de commissions rogatoires à tous les actes d'in-

formation nécessaires ; elles apprécieront les charges résultant des procédures ; elle statueront soit sur le renvoi des inculpés devant les conseils de guerre de la première division, soit sur leur mise en liberté, s'il y a lieu.

Ce décret appelle quelques réflexions ; la première découle de la création même des commissions militaires ; le décret précédent, en effet, qui s'appuie indirectement sur la loi du 9 août 1849 pour instituer quatre commissions militaires dans la région de Paris et les environs semble être en entier désaccord avec cette même loi de 1849, celle-ci n'ayant jamais prétendu autoriser le gouvernement à établir, en l'absence d'un texte formel, des commissions militaires chargées d'instruire et de juger les détenus politiques et les crimes d'opinion.

Remarquons, d'autre part, que nous sommes ici en présence de commissions militaires dont la mission judiciaire est complète ou est censé l'être : les commissions procèdent à l'instruction et rendent des jugements comme nous l'avons dit précédemment ; ceci s'explique par l'inexistence de commissions mixtes dans la première division militaire ; dans les autres départements, au contraire, où les commissions mixtes succédèrent aux commissions militaires, celles-ci ne statuèrent pas, en fait, et limitèrent leurs opérations à l'instruction.

Les travaux des quatre commissions furent dénuées

de toutes formes dans la première division militaire ; sur quelques notes de police, après un rapport plus ou moins favorable des agents de la force publique, ou sur quelque vague soupçon de l'autorité militaire saisie de l'instruction, les commissions décidèrent du sort de plusieurs milliers de citoyens.

Quant à l'exécution de leurs sentences, puisque nous avons dit que les commissions statuaient dans la première division militaire, elle n'a eu ce précédent que sous la Convention : on constate, par exemple, un beau jour que tel individu oublié dans les cachots a été désigné plusieurs mois auparavant par l'une des quatre commissions pour être renvoyé en police correctionnelle (1).

L'instruction qui fut l'œuvre des commissions militaires sur le reste du territoire ne porte pas une empreinte beaucoup plus respectueuse de nos règles d'instruction criminelle.

De décembre à janvier, chaque département en état de siège fut pourvu d'une ou plusieurs commissions militaires. Afin de préciser les traits essentiels de leur fonctionnement, en dehors de la première division militaire, nous prendrons à nouveau comme exemple le département de l'Allier.

La mise en état de siège de ce département fut

1. Voyez *Archives nationales*. Dossiers du ministère de justice, 1^{re} division militaire : BB ³⁰ 402, 1850-1861.

décrotée le 5 décembre ; en conséquence, le soin d'assurer l'ordre, la tranquillité publique, de réprimer les délits contre la sûreté de l'État, passait des mains de l'autorité civile à celles de l'autorité militaire. Pour procéder aux opérations d'information judiciaire et d'instruction, celle-ci avait cru nécessaire de s'adjoindre les membres du parquet, et les juges d'instruction. Le Ministre de la guerre jugea sans doute cette mesure superflue, car le 19 décembre deux commissions militaires s'établissaient à la Préfecture du département afin de statuer, disait la circulaire du Ministre, « sur les cas de mise en liberté ou de renvoi devant un conseil de guerre des individus accusés d'avoir participé au mouvement insurrectionnel ». Nous savons qu'en fait le rôle de ces commissions consista surtout à classer les inculpés selon leur degré de culpabilité, le Ministre ayant plus tard enlevé à ces commissions le pouvoir de statuer pour le transmettre à la commission mixte.

La présidence, dans chacune des deux commissions fut dévolue à l'officier le plus élevé en grade.

Pour effectuer le classement des inculpés, comment procédaient les deux commissions militaires ? Elles réunissaient les rapports des commissaires de police, les enquêtes des juges de paix, les lettres ou communications qu'elles recevaient de sources diverses ; elles y joignaient enfin, les documents contenant l'exposé sommaire des interrogatoires subis,

lors de l'arrestation, devant le procureur ou le juge d'instruction ; puis, après avoir constitué un dossier de toutes ces pièces et les avoir examinées, elles rédigeaient un relevé des charges et donnaient leur avis sur la peine à édicter, mais nous répétons qu'elles se bornaient à exprimer leur avis ; elles ne statuaient pas.

Si ces diverses formalités eussent été l'œuvre de véritables magistrats, peut-être serait-on en droit d'en conclure que, malgré le caractère illégal des commissions, le travail auquel elles se livrèrent ne mérite pas une critique exagérée, mais il fut, au contraire, bien loin d'être irréprochable et cela pour deux raisons :

La première se tire de la composition même des deux commissions ; il s'en faut de beaucoup que les officiers désignés pour faire partie des deux commissions militaires aient eu la notion exacte de la mission qui leur était confiée. La première commission comprenait un chef d'escadron de gendarmerie, un capitaine du 1^{er} chasseurs, un capitaine du 27^e de ligne ; la seconde un chef d'escadron de gendarmerie, un capitaine de gendarmerie, un capitaine au 1^{er} chasseurs. Ces officiers n'étaient donc pas extraits des cadres de la justice militaire. Or le droit d'un inculpé est d'avoir un juge et un juge véritable possédant les connaissances et les aptitudes inhérentes à l'accomplissement de sa tâche ; c'est la base essen-

tielle du droit à la liberté individuelle. Mais il y avait un autre motif pour lequel les nombreuses formalités suivies par les deux commissions militaires de l'Allier, restaient inopérantes et illusoires : le général commandant l'état de siège, se croyait en effet, autorisé à modifier, à transformer, à rejeter les avis exprimés par les commissions, voire même à imposer sa propre volonté dans les décisions à prendre. « En sa qualité de général, dit un contemporain, X... conservait la haute direction des deux commissions, bien qu'il ne figurât dans la composition d'aucune d'elles ; toute la correspondance échangée avec les autorités civiles ou les particuliers passait d'abord à son cabinet où elle était épluchée par ses soins, et si un détenu lui semblait digne d'intérêt il le faisait élargir ; si au contraire, on lui signalait une victime, il la faisait arrêter sans prendre au préalable l'avis des commissions (1). »

On comprendra, dès lors, tout ce qu'il y avait de factice et d'arbitraire dans le fonctionnement des commissions militaires (2).

A l'appui des détails qui précèdent, nous reproduirons quelques extraits des documents que con-

1. CORNILLON. *Le coup d'État. Le Bourbonnais en décembre 1851*, p. 140.

2. Ces faits que nous relevons dans le département de l'Allier eurent leur analogie sur les autres parties du territoire.

centraient entre leurs mains, les deux commissions militaires de l'Allier.

Voici, en premier, des notes de justice :

Ce sont les interrogatoires subis par trois citoyens accusés d'avoir pris part au mouvement insurrectionnel de Lapalisse les 3 et 4 décembre ; ils donneront en même temps un aperçu de ce qu'était alors la procédure de flagrant délit (1) :

D. — *Quelle part avez-vous prise à l'insurrection ?*

R. — Le jeudi 4 décembre j'allai en tournée chez M. X... avec mon ouvrier. On vint me dire qu'une bande d'individus armés de fusils et de fourches arrivaient à Jaligny, à la poursuite d'un chien enragé ajoutait-on. Quelque temps après j'entendis sonner le tocsin et je me rendis sur la place pour savoir ce que c'était. Je trouvai là Z... qui me dit : Nous ne sommes pas venus là pour assassiner. La Constitution a été violée, mais marchons sur Lapalisse. — Pourquoi marchiez-vous ainsi, lui dis-je ? — A ces mots il se tourna vers moi et me dit : Nous savions bien que vous *flanchiez*, mais nous allons voir comment vous agirez. Dès ce moment, je fus sous l'impression de la crainte et je perdis toute liberté d'action.

Autre interrogatoire (2) :

D. — *Quelle part avez-vous prise à l'insurrection ?*

1. CORNILLON, p. 141.

2. CORNILLON, p. 143.

R. — Ce n'est que vers onze heures du matin que j'ai accepté un fusil des mains de X... menuisier ; je lui avais déjà refusé une fois ; puis je suis venu prendre position au corps de garde de la mairie que je n'ai quittée qu'après l'arrivée de la troupe.

D. — *Qu'avez-vous fait de votre fusil ?*

R. — Je l'ai laissé au poste.

D. — *A l'arrivée de la troupe qui vous a dit de quitter le poste ?*

R. — Personne. Nous sommes partis chacun de notre côté.

L'interrogatoire que nous rapportons ci-après, est encore plus caractéristique que les précédents : c'est l'interrogatoire d'un habitant de Saint-Gérard du Puy qui se promenait silencieusement dans les rues le 4 décembre. Mal lui en advint ; il s'en aperçut bientôt (1).

D. — *Quelle part avez-vous prise à l'insurrection ?*

R. — Aucune.

C'est après la lecture de rapports de cette stupéfiante brièveté que des commissions incompetentes étaient appelées à rendre une décision, qui était, en général, défavorable aux inculpés.

Les notes de justice et les interrogatoires n'étaient pas les seuls éléments dont disposaient les commissions militaires de l'Allier. Elles s'inspiraient aussi

1. CORNILLON, p. 144.

des dénonciations privées et de lettres anonymes ; nous avons déjà dit antérieurement que les autorités administrative ou judiciaire avaient su, aux cours des événements du 4 décembre, tirer parti des haines particulières, du zèle des uns et des mauvais instincts des autres. A titre d'exemple, voici une lettre émanée d'un habitant de Moulins et adressée au procureur de la République dont il était le précieux auxiliaire (1) :

« Aujourd'hui on a mis en prison les nommés...., et plusieurs autres. Ces Messieurs feraient bien de ne pas oublier X..., ouvrier ferblantier, rue des Garceaux. Un tel, postillon, est en prison ; cet homme a fait partie des sociétés secrètes à Lyon, mauvaise pratique. Z... tailleur à Moulins est en prison ; cet homme, il ne faut pas l'oublier, est un de ceux qui auraient le courage d'égorger les particuliers... Je vous donne les noms de ceux qui se sont trouvés sur la route de Bourgogne : X... ouvrier tailleur, Y... également tailleur ; il y avait le gendre de Z... maître tailleur, rue de la Flèche ; je pourrai vous dire son nom demain. Je vous donne aussi les noms *de ceux qui ont dû s'y trouver* sans que j'aie pu les voir... Quant à B... je l'ai vu de mes propres yeux avec une broche à rôtir d'un mètre cinquante de longueur. X... ouvrier à l'association des menuisiers

1. CORNILLON, p. 151.

n'est pas en prison ; il a dû se trouver sur la route de Bourgogne. A... serrurier n'est pas en prison ; il a dû se trouver au rendez-vous. »

Voici maintenant qui est plus original : en remettant cette lettre à la commission militaire, le procureur de la République y joignait les quelques lignes suivantes dont on peut goûter toute la saveur (1) :

« Cette pièce démontre jusqu'à l'évidence la culpabilité des gens arrêtés sur mon réquisitoire ; elle m'inspire toute confiance ; elle ne peut rester au dossier. L'instruction sera complétée par des rapports spéciaux du commissaire de police ; la commission appréciera. L'auteur de ces lettres est l'homme qui n'a pas menti, quand on a pris les insurgés sur le fait. »

Le 30 décembre, le maire d'une commune de l'Allier adressait aux autorités du département un document contenant ce rapport d'une incroyable naïveté (2) :

« *Je suis été informé un de ces jours qu'en 1848 le sieur X... qui a été arrêté il y a quelques jours a tenu un langage que si les Rouges pouvaient gagner, il voulait venir à Saint-Nicolas, avec trois cents hommes ; il commencerait par prendre le maire et le mettre en quatre morceaux et puis aller chez le curé*

1. CORNILLON, p. 154.

2. CORNILLON, p. 155.

et le fendre en deux avec une scie et puis chez les autres habitants. Voyant que cet individu avait tenu de semblables propos, je me crois obligé de vous donner des renseignements afin de purger la société. »

Il y a tout lieu de croire que cette lettre avait été plutôt inspirée par l'instinct de conservation que par le désir de sauvegarder les intérêts généraux de la société.

A côté des dénonciations par écrit et des délations anonymes composant les dossiers remis aux commissions militaires, les autorités reçurent de certaines personnes intéressées, des révélations dont quelques-unes présentent le caractère d'un véritable marché : Le 30 décembre 1851 une dame se présentait chez le procureur, et chez le président du tribunal de Montluçon, et leur déclarait qu'elle avait à leur dévoiler sur l'insurrection des faits de la plus haute gravité et du plus haut intérêt pour l'instruction, mais elle fit remarquer qu'elle ne parlerait pas si son frère, actuellement détenu, n'était pas mis en liberté ; les magistrats lui répondirent que puisqu'il y avait urgence et nécessité à la communication des faits dont il s'agissait, ils feraient l'impossible pour obtenir la clémence des autorités compétentes. Le contrat ainsi passé, les événements donnèrent satisfaction à l'intéressée.

Les dossiers des commissions militaires renfer-

maient aussi des pièces secrètes, œuvre personnelle de fonctionnaires de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif dont on sollicitait les services : les maires, en particulier, jouèrent ici un rôle capital et dans les rapports qu'ils dressèrent, donnèrent libre cours à leur imagination complaisante : « Je ne crois pas me tromper, écrit le 7 décembre au procureur de la République de Moulins le maire d'une commune voisine, en affirmant que X..., terrassier au Donjon, a pris un part très active à l'insurrection. Il s'est porté à Lapalisse avec les autres insurgés et *j'ai la conviction morale qu'il a dû faire feu sur les gendarmes* (1) ».

Il arriva même que dans leur empressement à livrer aux commissions militaires leurs adversaires politiques, les maires commirent parfois des erreurs qui se passent de commentaires : en dépouillant la correspondance à lui adressée par un maire du département, le président de la première commission constate par exemple que l'un des individus portés sur la liste est décédé depuis plusieurs mois.

Les enquêtes judiciaires n'offrent pas moins d'intérêt que les interrogatoires, les délations anonymes ou les notes secrètes : Un habitant de Moulins fut invité à se présenter devant le procureur de la République du lieu qui l'interrogea en ces termes (2) :

1. CORNILLON, p. 228.

2. CORNILLON, p. 169.

D. — N'affectiez-vous pas un cynisme politique tel que vous faisiez toute la journée crier par votre perroquet : *Vive Ledru Rollin ; Vive la République démocratique et sociale et ne lui avez-vous pas appris la Marseillaise ?*

R. — J'ai cherché à apprendre seulement à mon perroquet l'air de la *Marseillaise* à Paris, en 1848 ; jamais je ne lui ai appris à crier : *Vive Ledru-Rollin ; Vive la République démocratique et sociale.*

Trois témoins furent appelés pour attester des opinions réelles du propriétaire... et du perroquet ; puis les documents réunis furent remis précieusement aux commissions militaires.

Les commissaires de police développèrent autant d'activité que les maires à multiplier les charges contre les détenus. L'un d'eux envoie aux commissions militaires le rapport suivant qui n'est pas dépourvu de puérilité (1) :

« X... fut condamné par le tribunal correctionnel en 1850 pour avoir crié : Bon, bon, vivent les Rouges, à bas les Blancs. Il battait si souvent sa femme qu'elle a été obligée de le quitter ; au cabaret où il était presque toujours, sa chanson favorite était : Nous les tenons ; ran, tan, plan, vivent les Rouges, à bas les Blancs, mort aux *aristos*. »

Autre note du même (2) :

1. CORNILLON, p. 237.

2. CORNILLON, p. 237.

« X... disait un jour à Z... jardinier qu'il ne voulait pas se marier avant d'avoir fait quarante aunes de boudin avec le sang des riches et qu'il voulait se servir des boyaux de prêtres pour pendre les *aristos*. » Il serait fastidieux et superflu de continuer la série des exemples en cette matière.

Lorsqu'elles avaient réuni en un dossier tous ces matériaux, les commissions militaires, après en avoir pris connaissance, émettaient alors leur avis sur les peines qu'il y aurait lieu d'édicter. Dans ce but, elles procédaient à un classement des inculpés en trois catégories, comprenant : les hommes très dangereux, les hommes dangereux et enfin ceux qu'il y aurait peut-être lieu d'élargir. Après quoi la tâche des commissions militaires était terminée.

Le 19 janvier 1852, les deux commissions de l'Allier qui avaient siégé un mois et demi reçurent du Ministre de la Guerre l'ordre de clore leurs opérations. Le général commandant l'état de siège dans le département, joignit à la décision du Ministre la circulaire suivante (1) :

« Maintenant, disait-il, que le pays se raffermît, que sous la protection d'une autorité forte, les bons citoyens se rassurent et cessent de redouter les démagogues, le gouvernement revient à ses dispositions *naturelles de justice et de modération*. Mais,

1. CORNILLON, page 240.

pour ajouter aux bons résultats qu'on attend de ma circulaire, il sera utile que les commissions militaires, après avoir interrogé un inculpé, après avoir complété et examiné son dossier, le fassent rappeler devant elles pour l'examiner de nouveau sur les faits révélés depuis le premier interrogatoire et pour les circonstances les plus remarquables. N'hésitez pas à procéder ainsi à l'occasion. Enfin, pour hâter le travail de révision confié à la commission centrale établie au Ministère de la Guerre (1), il faudra que chaque dossier soit enfermé dans une chemise portant le nom de l'inculpé, ses prénoms et son domicile, avec tout ce qui établit son identité et l'énoncé succinct des causes principales de la décision prise ou de l'avis exprimé. »

Conformément à ces prescriptions, à la fin du mois de janvier, le classement des inculpés était achevé ; il ne restait plus qu'à formuler les sentences définitives ; dans ce but le gouvernement allait instituer la commission mixte.

Tel fut le rôle que jouèrent les commissions militaires dans le département de l'Allier. Avec des variantes il se présente sous le même aspect dans les autres départements.

1. Nous nous empressons de faire remarquer que le prétendu travail de révision de cette commission centrale se bornait, en fait, à une confirmation des opérations et des avis des commissions militaires.

CHAPITRE II

LES COMMISSIONS MIXTES

A la fin du mois de janvier 1852, toutes les prisons, tant à Paris qu'en province, regorgeaient de détenus. Dans les campagnes, les terres restaient en friche, faute de bras pour les travailler ; dans les villes, les industries périllicitaient, les usines ne trouvant plus d'ouvriers pour assurer la production. Quant aux victimes de l'insurrection, au fond de leurs cachots où elles étaient enfermées depuis deux mois sans que rien leur permit d'espérer que l'autorité se préoccupât de leur sort, elles attendaient, au milieu des angoisses les plus noires, qu'un rayon de soleil se levât sur leur triste existence.

Nous avons vu que le gouvernement, par deux circulaires à la date des 29 janvier et 3 février (1) s'était décidé à prendre une détermination : la première circulaire avait enjoint aux préfets de faire sortir

1. Voyez pages 95 et 96.

immédiatement des prisons tous les détenus qu'ils jugeraient « n'avoir été qu'égarés ». « Une telle situation a ému le Prince-Président, disait le Ministre dans la circulaire du 29 janvier, et en conséquence, il me charge de vous transmettre les pouvoirs nécessaires pour faire sortir immédiatement de prison et remettre à leurs familles, quel que soit d'ailleurs l'état d'instruction commencée à leur égard, tous ceux que vous jugerez n'avoir été qu'égarés et dont la mise en liberté ne peut offrir de dangers pour la société. »

Nous savons qu'en fait les préfets usèrent modérément du droit qui leur était ainsi conféré.

Mais il restait dans les prisons un très grand nombre d'inculpés que le gouvernement jugeait trop dangereux pour la paix publique pour qu'on songeât à les élargir ; c'est à leur intention que la circulaire du 3 février institua les commissions mixtes ; mais nous verrons que celles-ci n'étendirent pas seulement leur compétence à la seconde catégorie de détenus ; sur les prescriptions du gouvernement, dont elles sollicitèrent des éclaircissements à ce propos, elles n'hésitèrent pas à faire arrêter, après la cessation des troubles, les citoyens qu'elles « reconnurent dangereux pour la sécurité publique » et à les faire passer en jugement.

La circulaire du 3 février débute en faisant connaître aux procureurs généraux quels ont été le but

et la pensée du gouvernement en instituant les commissions mixtes (1) :

« Animé du désir, dit-elle, de mettre un terme aux difficultés qu'ont fait naître les nombreuses arrestations opérées à la suite des derniers troubles et de voir la société délivrée des pernicieux éléments qui menacent de la dissoudre, le gouvernement veut qu'il soit statué dans le plus bref délai possible sur le sort de tous les individus compromis dans les mouvements insurrectionnels ou les tentatives de désordre qui ont eu lieu depuis le 2 décembre.

« Déjà, par une circulaire du 29 janvier insérée au *Moniteur*, M. le Ministre de l'Intérieur a donné l'ordre aux préfets de faire mettre sur-le-champ en liberté tous ceux des détenus qu'ils jugeraient n'avoir été seulement qu'égarés et pouvoir être relâchés sans danger pour la sécurité publique (2).

« MM. les préfets se sont, sans doute, empressés de répondre, à cet égard, aux intentions du Prince-Président, et ceux qui ne l'auraient point fait encore devront prescrire l'élargissement immédiat de tous

1. Voyez Arch. Nation. BB³⁰398 ou DALLOZ, *Jurisprud. gén.*, 1852.3.24.

2. Le Ministre de la Justice, dans une lettre qu'il adresse au procureur de la République de Digne, s'exprime de la manière suivante : La circulaire du 29 janvier, fait-il remarquer, n'avait pour but que de faire relâcher ceux qui avaient été *arrêtés par erreur*. (Archives Nationales BB³⁰398.) Cette sincérité est digne de remarque.

les détenus susceptibles d'être mis en liberté sans autre examen, et en rendre compte, dans le plus bref délai, aux Ministres de la Guerre et de l'Intérieur. Après l'exécution de cette mesure, il restera dans les prisons un certain nombre d'individus plus ou moins compromis, à l'égard desquels il convient de prendre une prompte détermination. Le gouvernement a pensé que pour concilier à la fois les intérêts de la justice, de la sûreté générale et de l'humanité, il ne pouvait mieux faire que de confier dans chaque département le jugement de ces inculpés à une sorte de tribunal mixte composé de fonctionnaires de divers ordres, assez rapprochés des lieux où les faits se sont passés pour en apprécier le véritable caractère, assez haut placés dans la hiérarchie pour comprendre l'importance d'une semblable mission, en accepter résolument la responsabilité et offrir à la société comme aux particuliers toute garantie d'intelligence et d'impartialité. »

Aux termes de la circulaire les commissions mixtes devaient immédiatement se substituer aux autorités civile, administrative ou militaire qui avaient été jusqu'alors chargées d'informer sur les derniers événements ; toutes les pièces de procédure et tous les documents recueillis dans chaque département par ces diverses autorités devaient être réunis et centralisés dans la main de la commission : « A l'Hôtel de la Préfecture où elle se réunira, la commission

compulsera tous les documents qui auront été mis à sa disposition, soit par les parquets, soit par les commissions militaires, soit par les administrations civiles et après un mûr examen, elle prendra, à l'égard de chaque inculpé, une décision qui sera transcrite sur un registre avec les motifs à l'appui et signée des trois membres. » Et la circulaire portait ensuite, cette disposition formidable : « Si pour quelques inculpés, elle ne se trouvait pas suffisamment éclairée par les documents déjà recueillis, la commission mixte ordonnerait un supplément d'information qui pourrait être fait *indistinctement par tout agent judiciaire, administratif ou militaire.* »

Chaque commission mixte devait comprendre : au chef-lieu d'une division militaire : le commandant de la division, le préfet, le procureur général ou le procureur de la République ; au chef-lieu de Cour d'appel qui n'était pas chef-lieu de division militaire : le préfet, le commandant militaire du département et le procureur général ; enfin, dans tous les autres départements : le préfet, le commandant militaire et le procureur de la République du chef lieu (1).

Les travaux des commissions mixtes à l'examen desquels nous allons maintenant nous consacrer nous

1. Nous ne saurions trop attirer l'attention sur la composition de ce tribunal dont les membres, entièrement acquis au gouvernement par la nature de leurs fonctions, avaient à juger ses adversaires politiques.

retiendront assez longtemps. Mais avant d'aborder cette étude il nous faut faire une remarque : les opérations des commissions mixtes ont varié suivant la date à laquelle on les étudie et suivant les régions où les commissions ont fonctionné ; de même que les commissions militaires n'ont pas présenté un caractère identique dans la première division militaire où elles furent appelées à statuer et les autres départements en état de siège où elles se bornaient à un travail d'instruction, de même les commissions mixtes n'ont pas partout accompli leur tâche avec des formes semblables.

Les commissions mixtes instituées par toute la France, sauf dans la première division militaire, à raison de une par département, peuvent être, en effet, classées en trois catégories :

La première comprend les commissions mixtes qui ont exceptionnellement collaboré avec les commissions militaires dans quelques départements en état de siège, coïncidence accidentelle que nous avons signalée à plusieurs reprises.

A la seconde catégorie se rattachent les commissions mixtes qui ont remanié ou achevé le travail des commissions militaires, auxquelles elles ont alors succédé.

Enfin, dans une troisième catégorie, on peut grouper les commissions mixtes qui fonctionnèrent seules dans leur département.

Nous n'examinerons pas successivement les opérations des commissions mixtes des trois groupes ; nous prenons en principe comme type les commissions de la troisième catégorie ; si, néanmoins, au cours du sujet il se présente quelque question intéressante se rattachant aux deux premiers groupes, nous la signalerons en passant.

Paragraphe 1^{er}

L'INTERPRÉTATION DE LA CIRCULAIRE DU 3 FÉVRIER ET LA COMPÉTENCE DES COMMISSIONS MIXTES

Dès les premiers jours où elle entra en vigueur la circulaire du 3 février souleva des difficultés d'interprétation.

Le premier obstacle qui se dressa devant les commissions mixtes surgit des termes même de la circulaire, celle-ci ayant, comme nous le verrons dans le prochain paragraphe, prescrit aux commissions mixtes de prononcer la transportation à Cayenne contre les *repris de justice* ; quel sens convenait-il d'attribuer à cette expression ?

Monsieur le Garde des Sceaux, écrit au Ministre de la Justice, le procureur général de la Cour d'appel de Lyon, le 6 février :

« La commission départementale du Rhône a com-

mencé son examen des affaires relatives aux mouvements insurrectionnels ou aux troubles qui ont suivi le 2 décembre. Elle se trouve arrêtée par quelques difficultés sur l'interprétation de vos instructions en date du 3 de ce mois, et elle me charge de recourir auprès de vous pour des éclaircissements à ce sujet. D'après les nouvelles instructions, la transportation à Cayenne ne doit plus être appliquée qu'aux *repris de justice*. C'est le sens à donner à ces mots qui embarrasse la commission. Doivent-ils s'entendre dans la signification restreinte que leur prête l'article 115 du Code d'instruction criminelle et s'appliquer uniquement aux condamnés à une peine afflictive ou infamante ? Ou bien dans un sens plus large et autre que celui que la jurisprudence paraît avoir consacré, ces expressions concernent-elles tous ceux qui auraient été frappés par la justice?... Incertaine du sens de ces expressions dans des instructions administratives qui n'ont peut-être pas voulu se référer à toute la rigueur de l'acception usitée en jurisprudence, la commission départementale du Rhône, vous exprime la prière, Monsieur le Garde des Sceaux, de vouloir bien la fixer sur l'étendue de l'attribution qui lui est à cet égard donnée... (1). »

A quoi le Ministre répondit dans les termes suivants :

1. Archives Nationales, BB²⁰ 398.

« Par votre dépêche du 6 de ce mois, vous me demandez quel sens doit être attaché à ces mots : *les repris de justice*, pour désigner les individus qu'il peut y avoir lieu de transporter à Cayenne. Ces mots, qui n'ont pas, du reste, un sens limitatif, s'appliquent aux antécédents judiciaires, quels qu'ils soient, qui peuvent être considérés comme flétrissants (1). »

Ces quelques mots laissaient place à l'arbitraire le plus effrayant en permettant au juge d'interpréter à son gré une expression dont le sens est nettement consacré dans le langage judiciaire.

Mais une question plus délicate encore fut de savoir à quelle catégorie d'inculpés devait s'étendre la compétence des commissions mixtes. Les termes de la circulaire n'étaient pas, en effet, très précis, et cette obscurité, vraisemblablement calculée, donnait ainsi toute latitude aux autorités saisies. Les commissions mixtes avaient à statuer « sur tous les individus compromis dans les mouvements insurrectionnels du 2 décembre ou dans les tentatives de désordre qui s'étaient produites depuis cette époque. »

Devaient-elles instruire et prendre une décision sur tous les citoyens, inculpés ou non inculpés, arrêtés ou non arrêtés, qui s'étaient montrés dangereux pour la sécurité publique par leurs opinions ou leurs

1. Archives Nationales, BB³⁰ 398.

discours, ou bien ne devaient-elles appliquer les mesures de sûreté générale édictées par la circulaire qu'aux individus ayant pris une part active au mouvement insurrectionnel et actuellement sous les verrous ?

Le problème était d'une très haute gravité car, dans la première hypothèse, elle aboutissait à livrer une notable partie de la France à la fêrule des commissions mixtes ; ce fut malheureusement ainsi que se termina la controverse ; nous le verrons dans un instant.

Lorsque les commissions mixtes se trouvèrent en face de cette difficulté, la plupart d'entre elles ne craignirent pas d'interpréter la pensée du gouvernement dans le sens le plus large qu'il fût possible d'attribuer aux termes de la circulaire, mais quelques-unes hésitèrent à se lancer dans cette voie : c'est ainsi que l'un des membres de la commission mixte du département de la Creuse, le procureur de la République de Guéret, se refusa à signer les décisions qu'il avait prises de concert avec le préfet et le général du département sur les inculpés reconnus simplement dangereux pour la sécurité publique (1).

Plusieurs commissions, au contraire, résolurent de trancher la discussion en s'adressant directement au gouvernement : le 8 février le procureur géné-

1. Archives Nationales : BB⁹⁰ 401.

ral près la Cour de Metz écrit au Ministre de la Justice (1) :

Monsieur le Garde des Sceaux,

... Le travail que j'avais fait avec M. X..., travail sur lequel je vous ai adressé un rapport à la date du 2 février, comprenait des individus signalés seulement comme dangereux et très hostiles au Gouvernement, et en proposant des mesures de sûreté générale à leur égard, nous avons obéi aux instructions de votre circulaire du 18 janvier dernier. Mais *aucun* de ces individus n'est l'objet d'une poursuite judiciaire, *aucun* n'a été compromis dans une tentative quelconque de désordre depuis le 2 décembre. D'après les termes de votre dernière circulaire du 3 février, il me paraît évident que la nouvelle commission dont je fais partie ne devra s'occuper que des individus inculpés pour un fait quelconque se rattachant aux mesures du 2 décembre, et n'aura aucune proposition à faire relativement aux autres individus qui ont été compris aussi, mais seulement comme frappés de grave suspicion politique, dans le travail que j'avais arrêté. Veuillez me faire savoir si mon interprétation, etc....

Le Procureur général.

Suit la terrible réponse du Ministre, réponse dont

1. Archives Nationales : BB³⁰ 398.

les termes rappellent la loi de « mise hors la loi » des 16-17 septembre 1793 (1) : le ministre enjoignait à la commission mixte d'appliquer la circulaire même à des citoyens qui n'avaient pas été arrêtés administrativement.

En voici la teneur (2) :

Au procureur général près la Cour de Metz,

La circulaire collective du 3 février sur le sens et la portée de laquelle vous me consultez n'est qu'*énonciative* et non *limitative* en ce qui concerne les inculpés judiciaires ; *mais tous les individus qui par leurs actes, leurs discours, leurs menées ont, même antérieurement au 2 décembre, préparé les populations au désordre, au mépris du principe d'autorité, à la convoitise, à la haine et à l'envie contre les classes riches, peuvent être l'objet de l'examen et d'une décision du tribunal mixte qui est investi, à cet égard, d'un pouvoir discrétionnaire.* Ceux qui ne se sont pas montrés après le 2 décembre ont pu avoir la satisfaction de voir cependant que leurs efforts antérieurs n'avaient pas été stériles. Leur responsabilité est grande pour le passé et le gouvernement doit se préoccuper de l'avenir ; il ne peut, du reste, y avoir de difficultés à considérer, dès à présent, comme inculpés les individus qui ont été arrêtés administrati-

1. Voyez *supra*, page 37.

2. Arch. Nat. BB³⁰ 398.

vement puisque MM. les préfets étaient investis de pouvoirs analogues à ceux de l'autorité judiciaire, et il est certain que de nouvelles inculpations peuvent encore être faites par l'autorité administrative avec d'autant plus de raison que l'autorité judiciaire est complètement dessaisie (1). »

Quelle était exactement la portée du dessaisissement prescrit par la circulaire ? Ce fut là une nouvelle source de difficultés. « Les commissions mixtes, disait la circulaire, devront immédiatement se substituer dans chaque département à toutes les autorités judiciaire, administrative ou militaire qui ont été jusqu'ici chargées d'informer sur les derniers événements. »

La circulaire entendait-elle simplement faire passer aux commissions mixtes la connaissance des affaires centralisées entre les mains de l'une des trois autorités, judiciaire, militaire ou administrative, et qui n'avaient pas encore fait l'objet d'une informa-

1. Cette lettre du Ministre nous conduit à mettre en lumière un fait qui n'est pas sans intérêt : au cours des troubles insurrectionnels, les préfets avaient été investis de pouvoirs extraordinaires que complétaient d'ailleurs les pouvoirs légaux à eux conférés par l'article 10 du Code d'instruction criminelle. Lorsque furent instituées les commissions mixtes on assista alors à ce spectacle étrange et monstrueux à la fois du cumul, entre les mains d'un même fonctionnaire de l'ordre administratif, du droit d'arrestation, de celui d'instruire et enfin de celui de prononcer le jugement.

tion ou d'une instruction judiciaire, ou bien son intention était-elle de transmettre aux commissions mixtes, et cela dans l'état où ils se trouvaient à la date du 3 février, l'examen de dossiers dont d'autres tribunaux avaient commencé l'étude ?

D'autre part, une simple circulaire ministérielle pouvait-elle prendre une mesure aussi grave ?

C'est dans cette incertitude que le procureur général de la Cour de Metz adresse la lettre suivante au Ministre de la Justice, le 12 février 1852 :

Monsieur le Garde des Sceaux (1),

Permettez-moi d'appeler toute votre attention sur le dessaisissement de l'autorité judiciaire, en ce qui concerne certains inculpés, comme il y en a dans mon ressort, qui sont placés sous mandat de dépôt et qui ont été l'objet d'une instruction régulière pour des délits caractérisés. Ne pensez-vous pas, Monsieur le Garde des Sceaux, que pour dessaisir les juges d'instruction et les Chambres du conseil, *pour priver ces inculpés des garanties du Code d'Instruction criminelle, et pour faire lever ensuite leur écrou dans les maisons d'arrêt où ils sont détenus en vertu d'ordre de justice, il serait nécessaire ou du moins d'une haute convenance qu'un autre acte qu'une circulaire ministérielle, c'est-à-dire un décret émané de la suprême autorité du chef même de l'État, prononçât ce des-*

1. Même dossier.

saisissement de l'autorité judiciaire ? Je ne vous soumet ce vœu que parce que j'ai vu plusieurs magistrats très honorables et dévoués au gouvernement émus de l'importance de cette question et désireux de voir prendre une mesure aussi grave que de soustraire aux décisions de la justice régulière des inculpés dont elle se trouve déjà saisie, par la seule autorité qui soit placée au-dessus de cette justice et avec des formes dont la régularité ne soulève aucune objection. »

La réponse du Garde des Sceaux n'a pas été versée aux Archives, à moins qu'elle ne se soit glissée dans quelque autre dossier du Ministère de la Justice ; mais l'absence de ce document est sans importance, car nous possédons une lettre qui y supplée ; c'est une communication adressée le 6 février, au procureur général de la Cour de Nancy par le Ministère de la Justice.

« La circulaire du 3 février, dit le Ministre de la Justice, est un acte exceptionnel par lequel le gouvernement usant de sa pleine puissance, revendique, pour les tribunaux mixtes qu'il a institué, la connaissance de toutes les affaires relatives aux derniers troubles. C'est une véritable *évocation* qui a dessaisi les cours et tribunaux.. »

Ces quelques lignes impliquent donc que le dessaisissement des autorités judiciaire, administrative et militaire fut complet, dès le jour où parut la

circulaire, pour tous les faits se rattachant à l'insurrection.

La question du dessaisissement s'éleva de nouveau à propos des sociétés secrètes. Ces sociétés illícites, presque exclusivement composées de républicains et de socialistes, s'étaient développées à cette époque dans des proportions inquiétantes malgré les assauts qu'elles avaient subis depuis 1848. Plusieurs textes que nous avons mentionnés antérieurement les avaient interdites sous des sanctions sévères, mais pour contraindre chacun à rentrer dans la légalité, le Président de la République préféra cette fois encore, soustraire les sociétés secrètes au droit commun et en livrer les adhérents à l'arbitraire de la circulaire.

Mais sur ce point les instructions renfermées dans la circulaire n'étaient pas claires et il fallut un conflit entre un procureur général et un préfet, tous les deux membres de la commission mixte de Besançon, pour que le problème reçût une solution.

Dans la pensée du procureur général de la Cour de Besançon, le tribunal mixte n'avait d'autre mission que de mettre un terme aux difficultés qu'entraînaient les nombreuses arrestations opérées à la suite des événements du 2 décembre et de faire statuer dans le plus bref délai possible sur le sort de tous les individus compromis dans les mouvements insurrectionnels, mais, selon lui, cette institution

créée pour connaître des seuls faits précédents, laissait à la justice sa plénitude d'action et d'autorité ; les magistrats restaient libres d'informer à l'avenir sur tous les faits politiques qui parviendraient à leur connaissance, de décerner des mandats, et de remplir, en un mot, tous les devoirs qui leur étaient imposés par la nature de leurs fonctions.

Le préfet du Jura ne partageait pas cet avis. A ses yeux, la commission était, seule, chargée d'instruire sur tout ce qui tenait à la politique, de près ou de loin, et comme il avait appris que la justice continuait à informer sur les actes des sociétés secrètes, il fit donner à tous les chefs de brigade de gendarmerie, dans son département, l'ordre formel de n'obéir à aucune injonction des magistrats et de n'exécuter aucun mandat en matière politique : « Sans égards pour les plus simples convenances, écrivait au Ministre le procureur général de la Cour de Besançon, M. le préfet ne donna connaissance de ces dispositions ni au procureur général, ni à aucun de ses substituts dans le Jura. » Cette divergence de vues ne tarda pas à se répercuter dans les faits et entraîna des conséquences fâcheuses : un mandat d'amener décerné contre un individu réputé chef d'une société secrète fut remis à la gendarmerie qui refusa de l'exécuter. « Quoique profondément blessé, écrit encore au Ministre le procureur général, des formes presque agressives de M. le préfet, dans

cette circonstance, je n'ai témoigné aucune susceptibilité, et mes relations avec ce haut fonctionnaire continuent sur le ton d'un parfait accord ; les conflits d'autorité dans ces temps difficiles où nous sommes, ne seraient pas seulement déplacés ; ils seraient condamnables ; je me suis borné à constater le fait, et je vous en instruis (1). »

La réponse du Ministre confirme au procureur général le caractère purement énonciatif et non limitatif de la circulaire et insiste sur les « pouvoirs absolument discrétionnaires des commissions qui leur permettaient de parer à toutes les éventualités ». Elle consacrait ainsi la compétence des commissions à l'égard des individus affiliés aux sociétés secrètes.

Ce furent là les principales difficultés que souleva l'interprétation de la circulaire du 3 février ; l'idée essentielle qui se dégage des développements précédents, est donc que, dans la pensée du gouvernement, les pouvoirs des commissions mixtes devaient s'étendre non seulement aux inculpés mais encore aux individus simplement dangereux, alors qu'ils n'auraient pris aucune part ostensible aux insurrections du 2 décembre et des jours suivants.

1. Archive Nationales : Parquet de la Cour d'appel de Besançon, BB³⁰ 398.

Paragraphe 2

LES TRAVAUX DES COMMISSIONS MIXTES

Nous avons dit précédemment qu'aux termes de la circulaire, les commissions mixtes devaient s'inspirer, dans l'application qu'elles avaient à faire des mesures de sûreté générale, des antécédents politiques et privés des inculpés, de leur position de famille et de leur degré de culpabilité.

Quelles étaient donc ces mesures de sûreté générale ? Les commissions mixtes pouvaient prononcer, à leur choix, le renvoi devant les conseils de guerre, la transportation à Cayenne, la transportation en Algérie comportant deux classes représentées par les signes + et — (1), l'expulsion de France, l'éloignement momentané du territoire, l'internement, c'est-à-dire l'obligation de résider dans une localité déterminée, le renvoi en police correctionnelle, la mise sous la surveillance du Ministère de la Police générale ; à côté de ces mesures d'exception, les commissions mixtes pouvaient aussi prononcer la mise en liberté.

1. Dans la classe + devaient être réunis les individus les plus dangereux de la catégorie des condamnés désignés pour l'Algérie ; la classe — devait être réservée à ceux de cette catégorie dont l'attitude avait été moins hostile au gouvernement ; ceux-ci auraient droit, les premiers, à la clémence du Président de la République.

Toutefois, les commissions ne devaient renvoyer devant les conseils de guerre que les individus convaincus de meurtre ou de tentative de meurtre et ne devaient désigner pour Cayenne que les repris de justice ; mais nous savons qu'en cette matière les prescriptions de la circulaire se trouvèrent réduites à néant après les difficultés qui s'élevèrent sur le sens de cette expression et les instructions complémentaires communiquées par le Ministère (1). Enfin, dans les départements qui n'avaient pas été déclarés en état de siège, la transportation à Cayenne devait être prononcée contre les individus convaincus de meurtre et de tentative de meurtre, même s'ils n'étaient pas repris de justice.

Aussitôt que les délibérations seraient closes, un état des affaires sur lesquelles il aurait été définitivement statué devait être dressé en triple expédition et envoyé aux Ministres de la Justice, de l'Intérieur et de la Guerre. Cet état devait mentionner :

- 1° Les noms, prénoms, lieu de naissance et domicile de chaque inculpé ;
- 2° La décision prise à l'égard de chacun d'eux ;
- 3° Dans une colonne d'observation, un résumé succinct de la délibération et particulièrement les motifs qui avaient déterminé la commission à placer l'inculpé dans la catégorie indiquée par la décision

1. Voyez plus haut, page 173.

de manière à ce que le gouvernement pût juger du mérite des classifications.

Si telles étaient les attributions des commissions mixtes, quelle fut exactement la nature de ces juridictions d'exception ? Il nous est, en effet, indispensable d'éclairer le sujet de quelques observations préalables sur ce point avant d'aborder les décisions des commissions mixtes, décisions sur le caractère desquelles il ne faut pas se méprendre.

On donne quelquefois à la commission mixte le nom de *tribunal* mixte. Nous-même, pour les exigences du langage, avons fait ou ferons usage, à plusieurs reprises, de cette expression ; il est nécessaire de préciser. Prise en soi, cette dénomination de tribunal mixte est impropre : la circulaire du 3 février n'entend pas créer un tribunal, bien qu'elle dessaisisse les tribunaux proprement dits au profit de la commission. Comme son nom l'indique, cette juridiction extraordinaire ne se présente que sous les traits d'une commission. Étrange combinaison, en effet, que celle qui eût consisté à instituer un tribunal et à refuser à ses juges le pouvoir de prononcer des pénalités ; car la commission mixte n'édicte pas des peines dans le sens juridique du terme, mais des mesures de sûreté générale. Et cette remarque n'est pas sans intérêt pratique ; plusieurs conséquences importantes en découlent : en premier lieu, les commissions mixtes ne pouvaient déterminer à l'avance, la durée

d'application des mesures prises à l'égard des inculpés. Elle se bornaient à déclarer que tel individu serait transporté à Cayenne, tel autre en Algérie, que tel autre serait interné, etc... sans fixer un terme à la condition qu'elles faisaient à chaque citoyen : cette première conséquence très grave permettait ainsi au gouvernement de prolonger, à son gré, les effets des décisions rendues par les commissions mixtes (1).

Une autre conséquence qui dérivait de la nature de ces tribunaux extraordinaires était la suivante : les commissions mixtes, après avoir pris une détermination sur le sort de tel ou tel inculpé, conservaient toujours la faculté de revenir sur leurs décisions, d'aggraver, d'atténuer, de modifier la première sentence, ce que ne pourrait faire un tribunal légalement institué.

Enfin, puisque les commissions mixtes ne prononçaient pas des peines proprement dites, leurs décisions ne pouvaient être revêtues de la formule exécutoire, en sorte que celles-ci n'avaient par elles-mêmes aucune portée réelle. Aussi des difficultés ne tardèrent pas à surgir à ce propos, certains préfets ayant

1. Cependant plusieurs commissions départementales et en particulier celle du Cher tentèrent de donner à leurs décisions le caractère de sentences judiciaires en fixant la durée des mesures dont elles frappèrent les condamnés, mais à l'expiration des délais le gouvernement passa outre aux décisions de ces commissions.

estimé que les décisions des commissions mixtes devaient être considérées comme de simples propositions soumises à la ratification du gouvernement. Les termes mêmes de la circulaire semblaient d'ailleurs conformes à cette interprétation, l'avant dernier alinéa disposant qu'un état des décisions devrait être adressé en triple expédition aux Ministres compétents, ce qui impliquait la confirmation par le gouvernement des décisions des commissions.

« La commission s'est demandée, écrivait le 21 février au Ministre de la Justice le procureur général de la Cour d'appel de Pau, si malgré le caractère définitif que semble attribuer à ses jugements la circulaire du 3 février, la disposition qui prescrit l'envoi d'un état ou compte rendu permettant d'apprécier le mérite des classifications adoptées, n'impliquait pas l'éventualité d'un contrôle supérieur pouvant modifier les mesures prises à l'égard des condamnés. Si cette interprétation, sur laquelle des doutes ont été exprimés, devait cependant prévaloir, ne serait-il pas opportun que la commission s'abstint de faire connaître les peines prononcées, jusqu'à ratification par le gouvernement des décisions intervenues (1). »

Pour couper court à toutes les contestations passées ou à venir, un décret rendu le 5 mars homologua en bloc les décisions des commissions mixtes et

1. Arch. Nat., BB³⁰ 398.

désigna les fonctionnaires chargés de les exécuter (1).

S'aidant des notes de police, des enquêtes judiciaires, des interrogatoires sommaires et autres pièces composant le dossier des inculpés, la commission mixte dans son département se mit donc à l'œuvre dès les premiers jours de février. Chaque séance se clôtura par la rédaction d'un procès-verbal portant les détails de la délibération et les sentences arrêtées par les membres de la commission; c'est à l'étude de ces procès-verbaux que nous allons maintenant nous consacrer.

Lorsqu'on examine les comptes rendus des décisions des commissions mixtes contenus dans les procès-verbaux, on est tout d'abord frappé de la brièveté de l'accusation; s'il est un reproche à adresser aux sentences des commissions mixtes, ce n'est certes pas celui de prolixité, et l'on peut constater à chaque pas que sur un considérant de trois ou quatre lignes l'inculpé est dirigé sur Cayenne ou l'Algérie ou expulsé du territoire (2). Comment, il est vrai,

1. Ce décret, auquel nous renvoyons pour les détails, disposait, par exemple, que les individus à traduire devant les conseils de guerre, seraient immédiatement renvoyés devant le tribunal compétent; que les individus désignés pour la Guyane ou l'Algérie seraient mis à la disposition du Ministre de la Guerre; que les individus désignés pour être expulsés du territoire devraient être mis à la disposition du Ministre de la police générale, etc.

2. Nous lisons entre autres choses dans les procès-verbaux

aurait-il pu en être autrement alors que les commissions mixtes avaient parfois à décider du sort de quelques millions de citoyens dans un même département, et qu'elles avaient reçu, à plusieurs reprises, l'ordre d'activer leurs travaux ? D'ailleurs lorsque les commissions mixtes travaillèrent sans la collaboration des commissions militaires, on peut affirmer que dans maintes circonstances la rumeur publique présida seule à cette comédie pseudo-judiciaire (1).

Une autre particularité qui attire l'attention du de la commission mixte du Var : « Un tel s'est rendu sans armes à Forcalquier ; conduite irréprochable. » En regard de ces quelques mots, nous relevons : sera transporté en Algérie (catégorie —) !

1. Monsieur le Garde des Sceaux, écrit au Ministre de la Justice le procureur général de la Cour d'appel d'Aix,

« Mon substitut de Draguignan m'informe à la date du 19 de ce mois que le chef de ce parquet siège toute la journée à la Préfecture et que la commission départementale, dont il fait partie, continue ses travaux avec la plus grande célérité ; elle a déjà statué sur le sort de plus de six cents insurgés ; une dizaine ont été envoyés devant le conseil de guerre, un grand nombre sera envoyé en Algérie. Les autres seront classés dans les différentes catégories indiquées dans la dernière circulaire. Dans cinq jours, au plus, la commission aura fini son travail. »

La commission mixte du Var avait achevé sa tâche le 25 février. En trois semaines, elle avait statué sur le sort de deux mille deux cent seize inculpés !

Décision du tribunal mixte du Var : BB³⁰ 398. *Archives nationales*.

lecteur au premier examen des procès-verbaux, c'est la diversité des formes employées, tant dans la rédaction desdits procès-verbaux que dans les opérations d'instruction elles-mêmes. Rien d'immuable, rien d'uniforme ; c'est une véritable bigarrure que les travaux des commissions mixtes. Les mesures de sûreté générale ne correspondent pas dans tous les départements, à des chefs d'accusation identiques : telle commission prononcera l'internement là où telle autre prononcera la transportation en Algérie ; les individus sont abandonnés à la conscience et au sentiment de leurs juges.

Nous reviendrons ultérieurement sur cette question.

Les charges qui pèsent sur les inculpés sont les suivantes : cris séditieux, colportage de nouvelles fausses, détention d'armes de guerre, affiliation aux sociétés secrètes, paroles injurieuses à l'adresse de du Prince-Président, excitation ou provocation à la révolte, opinions démagogiques ou anarchistes, etc... (1).

La liberté de conscience n'est pas plus respectée, à cette époque, que la liberté individuelle ; les con-

1. Ce sont les républicains et les socialistes qui sont qualifiés démagogues et anarchistes. Il était ainsi condamnable de laisser connaître des opinions contraires à la politique du gouvernement. Sous quel régime n'a-t-on pas assisté à ce phénomène ?

victions personnelles des citoyens doivent être calquées sur la forme du gouvernement, l'absence de toutes convictions religieuses est une faute grave et il est imprudent de ne pas le dissimuler. Nous relevons parmi les pièces servant à l'instruction d'un inculpé du département du Nord les charges suivantes dans la colonne portant en titre : Moralité, habitudes et conduite : « Sans croyances, ni religieuses, ni morales, athée, matérialiste... Entêté dans ce qu'il appelle ses convictions, je ne le crois pas susceptible de s'amender. A part ses prédications infernales, c'est un homme qui pratique le bien (1). »

S'il est un principe constitutionnel que les représentants du gouvernement surent respecter dans cette circonstance, ce fut certainement celui que renferme en son article VI la Déclaration des droits de l'homme : s'inspirant de ce que la loi doit être la même pour tous lorsqu'elle punit, les commissions mixtes frappèrent, avec une égale violence, sans distinction de profession ni de qualité les citoyens de conditions les plus diverses. Prenons, à titre d'exemple, le compte rendu des travaux de la commission mixte du Gers ; l'état nominatif des condamnés désignés pour l'Algérie (classe +) porte successivement un couvreur, un instituteur, un portefaix, un avocat, un professeur de collège, un boulanger, un individu

1. Arch. Nat., BB³⁰ 400

sans profession, un maire, un cuisinier, un métayer, un huissier, un journaliste, un horloger, etc...

Malgré les termes de la circulaire qui prescrivait aux commissions mixtes d'avoir égard, dans les mesures à édicter, au passé des inculpés et à leur position de famille, quelques commissions, afin sans doute de ne pas déplaire à ceux qui les avaient instituées, ne crurent pas devoir tenir compte de l'âge des inculpés ; c'est ainsi que la commission mixte de l'Allier fait renfermer quatre enfants dans l'une des communes du département.

L'état d'ébriété n'est pas une circonstance atténuante : Un individu sorti ivre-mort d'un cabaret dans la soirée du 5 janvier est placé sous la surveillance du Ministère de la Police générale par la commission mixte de la Côte-d'Or pour avoir proféré ces quelques paroles, peu parlementaires il est vrai, mais excusables, étant donné l'état pathologique de leur auteur : « Le Président de la République est une canaille, un mannequin et je.... »

Bien que les commissions ne fissent, en principe, aucune distinction sur la qualité des inculpés, il s'éleva cependant quelques difficultés lorsqu'elles se trouvèrent en face de fonctionnaires de l'ordre judiciaire accusés d'avoir pris une part quelconque au mouvement insurrectionnel.

Nous savons que les magistrats, vu la nature de leurs fonctions, bénéficient de la prérogative de l'ina-

movibilité ; afin, toutefois que celle-ci ne dégénère pas en un véritable abus, elle est tempérée par le pouvoir disciplinaire auquel les magistrats sont soumis soit de la part de la Cour de cassation, soit de la part du Ministre de la Justice. En outre, pour sauvegarder sa dignité professionnelle, la loi décide que le magistrat jouira d'un privilège de juridiction lorsqu'il se rendra coupable d'un délit ou d'un crime, soit à l'occasion, soit en dehors de ses fonctions.

Ici encore, en dépit des textes formels, la loi céda le pas à l'esprit politique et nombre de magistrats qui, dans leur vie privée, ne s'étaient pas montrés nettement favorables à la cause du Prince-Président ou avaient trop froidement accueilli la circulaire, reconnurent par expérience, qu'il n'est pas de lois qu'un gouvernement ne puisse transgresser et que les garanties inhérentes à certaines fonctions sociales peuvent, à l'occasion, devenir une chimère.

Nous ne consacrerons pas de plus longs développements aux travaux des commissions mixtes ; cependant, avant de clore ce paragraphe, et afin de relever l'intérêt de notre étude, nous croyons utile de faire passer sous les yeux du lecteur plusieurs sentences choisies parmi les plus typiques et portant chacune une application différente des mesures de sûreté générale.

Voici, en premier lieu, une décision qui renvoie l'inculpé devant un conseil de guerre. Il s'agit d'un

journalier domicilié à Miélan (Gers) et qui a participé au mouvement insurrectionnel de cette ville le 4 décembre (1).

« Attendu que les antécédents de X... sont inconnus dans le canton de Miélan ; attendu qu'il s'est fait remarquer par la grande exaltation qu'il a manifestée à l'occasion des troubles du Gers, le 4 décembre, jour de l'insurrection, et qu'il faisait partie des bandes armées qui envahirent et désarmèrent la gendarmerie de Miélan ; attendu que X... s'écria, à ce moment, qu'il fallait dépouiller de ses vêtements le gendarme porteur d'une dépêche pour en connaître le contenu ; attendu qu'il disait que les temps n'étaient plus les mêmes et qu'il n'y avait plus de discipline ; attendu que c'est lui qui tira un coup de feu dans la cour de la caserne sous prétexte qu'il fallait essayer les armes parce qu'on pourrait avoir besoin de s'en servir, la commission après en avoir délibéré, décide de renvoyer X... devant le tribunal compétent pour en connaître. » Rappelons ici que le renvoi en conseil de guerre ne pouvait atteindre que les individus accusés de meurtre ou de tentative de meurtre.

La sentence suivante qui émane de la commission mixte du Lot, prescrit la transportation à Cayenne (2) :

1. Commission mixte du Gers : Mirande. Arch. Nat., BB^o 398.

2. Commission mixte du Lot : Cahors. Arch. Nat., BB^{3o} 398.

« Considérant que le sieur X..., domicilié à Cahors, dissipateur effréné, désespoir de ses créanciers et l'effroi de sa famille qui est très honorable est un homme des plus dangereux, sous tous les rapports ; considérant que depuis trois ans, le sieur X... a professé publiquement les opinions les plus avancées et s'est constamment montré animé des sentiments les plus démagogiques ; considérant que dans la soirée du 4 décembre, à peine sorti de prison où il venait de subir une peine correctionnelle (1), sans droit ni qualité, car il est étranger à la compagnie de garde, X... se rend au poste de l'hôtel de ville et y passe la nuit. Considérant que X... était en proie à une exaltation furieuse pendant la nuit du 3 au 4 ; qu'il se livrait aux menaces et aux propos les plus violents et qu'il essayait d'entraîner le poste chez le procureur de la République pour arrêter ce magistrat. Considérant que le sieur X... a été condamné le 16 août 1851 par le tribunal correctionnel de Cahors à deux mois d'emprisonnement pour menaces, sous condition et par écrit ; considérant que dans sa vie

1. Nous avons vu, en effet, que la transportation à Cayenne devait être réservée aux repris de justice ; mais nous savons aussi qu'après les difficultés d'interprétation soulevées par cette expression, et les instructions complémentaires, fournies par le gouvernement, le mot repris de justice perdit toute signification précise, ce qui permit aux commissions mixtes de diriger sur Cayenne des inculpés dont le passé avait été très honorable.

privée, X... est un débauché et un dissipateur, qu'il est l'effroi de sa famille, un objet de mépris public ; considérant que sous le rapport politique X... est un homme des plus dangereux, qu'on doit même dire qu'il est capable de tout ; la commission décide que le sieur X... sera transporté à Cayenne. »

Suit une décision portant transportation en Algérie (catégorie +) (1).

« Considérant que X... dit « l'Homme Rouge » est un démagogue audacieux et exalté, sans principes et sans frein, capable des plus insolents excès et qu'il est l'un des chefs des sociétés secrètes ; considérant que dans la nuit du 3 au 4 décembre, il assistait au conciliabule politique qui eut lieu chez Z., aubergiste, et où fut résolue l'insurrection du lendemain ; considérant que le 4 décembre, il était un des chefs des bandes arrivées qui se portèrent sur l'hôtel de ville et la sous-préfecture et s'en emparèrent ; qu'il fut établi chef de poste à la mairie et se fit remarquer par ses violences et son ardeur ; considérant que par trois fois il alla en armes et d'un ton très arrogant demander à la commission insurrectionnelle l'autorisation d'arrêter et de conduire en prison le procureur de la République et le substitut : « Ils m'ont bien fait souffrir, disait-il ; je veux les faire souffrir à mon tour » ; considérant qu'un peu plus tard il ajou-

1. Commission mixte du Gers : Condom, Arch. Nat., BB³⁰ 398.

tait : « Il faut que je me fasse une ceinture de leurs boyaux et que je donne leur foie aux chiens » ; considérant que la commission révolutionnaire révoltée elle-même des projets de ce furieux, traîna en longueur autant qu'il put en elle, mais que X..., lui arracha enfin l'ordre d'arrestation, se mit à la tête d'une bande armée et se présenta au domicile du procureur de la République et du substitut ; considérant que ces magistrats, avertis à temps, avaient pu s'échapper aux poursuites de ce misérable et que X... se retira, disant qu'il les prendrait une autre fois ; considérant enfin que cet homme portait une chaîne en fer, la destinant aux magistrats, la commission décide que X... sera transporté en Algérie (classe +). »

En regard de la sentence précédente nous rapportons ci-après une décision prononçant la transportation en Algérie (classe —)(1). « Considérant que X..., né à Port-Sainte-Marie et domicilié dans le dit lieu est un des chefs de la démagogie de Port-Sainte-Marie ; attendu qu'il est allé au-devant de la colonne de Bruch et qu'il a reçu chez lui son chef ; considérant que le 2 décembre au soir, au café Broca, en parlant d'un conseiller municipal qui avait fait fermer le cercle démocratique, il disait : « Qu'on amène ce monstre-là ; je l'écorcherai vif » ; considérant qu'on l'entendait aussi répéter ces mots : le moment est ar-

1. Commission mixte du Lot-et-Garonne : Agen. Arch. Nat., BB³⁰ 398.

révélé ; considérant enfin que X... est signalé depuis longtemps comme un homme dangereux, la commission décide que X... sera transporté en Algérie (classe —). »

L'expulsion du territoire frappe, en général, les socialistes ou anarchistes (1) :

« Considérant que le sieur L... est un « socialiste » des plus dangereux et qu'il a été renvoyé de l'usine qui l'employait à cause de la propagande à laquelle il se livrait ; considérant que la présence de L... à Figeac a contribué à pervertir la population ouvrière de cette ville et les habitants des campagnes voisines. Considérant que le dit L... est signalé comme ayant figuré dans toutes les démonstrations anarchistes qui se sont produites à Figeac depuis la révolution de février 1848 ; considérant que dans la journée du 4 décembre, L... a assisté à la proclamation de la déchéance de Louis-Napoléon, Président de la République ; considérant que dans la soirée du même jour, L... se trouvant dans une auberge a proposé à ceux qui l'entouraient de s'emparer de la poudrière et de s'enrôler pour partir ; considérant que l'instruction n'établit pas d'autres charges contre L... Elle le signale cependant comme un homme dangereux pour la société ; la commission décide que le sieur L... sera expulsé de France. »

1. Lot : Figeac. Arch. Nat., BB ³⁰ 398.

Plus judicieuses et aussi plus logiques dans leurs jugements, furent les commissions mixtes, celle des Bouches-du-Rhône notamment, qui n'expulsèrent du territoire que les individus de nationalité étrangère.

Quant à l'éloignement momentané du territoire ce fut une mesure qui ne reçut que de rares applications, sans doute parce qu'elle faisait, en quelque sorte, double emploi avec la précédente et que celle-ci y suppléait avantageusement. Les termes des décisions qui prononcent l'éloignement momentané du territoire se rapprochant sensiblement de la décision précédente, nous nous en tiendrons à cette remarque.

Nous arrivons à l'internement, c'est-à-dire à l'obligation de résider dans un département déterminé par chaque commission mixte. Voici à ce sujet une décision de la commission mixte du Lot (Cahors. Même dossier) :

« Considérant qu'il résulte des diverses informations auxquelles il a été procédé dans le département du Lot, ainsi que des renseignements nombreux et sûrs fournis à la commission départementale, qu'un certain nombre d'individus résidant dans diverses localités du département se sont livrés, depuis la révolution de février, à une propagande active en faveur des idées démagogiques ; que ces mêmes individus ont pris une part réelle aux tentatives d'insurrection de décembre 1831 ; que si leur participation à ces tentatives n'a pas été assez compromet-

tante pour attirer sur eux une pénalité sévère, elle ne doit pas cependant rester impunie ; que d'ailleurs la présence de ces individus dans les contrées où ils ont pu prêcher le désordre, serait un danger véritable pour la société, tant à cause du scandale de l'impunité qui leur serait acquise qu'à cause de l'exaltation de leurs idées et de l'ardeur de propagande révolutionnaire à laquelle ils se livreraient, à coup sûr, encore comme ils l'ont fait jusqu'à ce jour ; la commission départementale décide qu'il y a lieu d'interner les dénommés ci-contre. »

La mise sous la surveillance de la police générale reçoit son application dans des cas analogues au précédent :

« Considérant qu'il résulte des diverses informations auxquelles il a été procédé dans le département du Lot, ainsi que des renseignements nombreux et sûrs parvenus à la commission départementale, qu'un certain nombre d'individus résidant dans diverses localités du département, trop peu compromis pour être expulsés de France, éloignés momentanément du territoire ou internés, sont cependant sérieusement dangereux pour l'ordre public, et qu'il importe de placer ces individus sous une surveillance incessante et sévère, la commission départementale décide qu'il y a lieu de placer sous la surveillance du Ministère de la police générale les dénommés ci-contre (1). »

1. Même dossier.

Le renvoi en police correctionnelle concerne soit les individus accusés d'offense envers la personne du Prince-Président, soit les inculpés affiliés aux sociétés secrètes, soit les individus convaincus d'avoir fabriqué des armes ou des munitions de guerre, mais le renvoi en police correctionnelle semble avoir été particulièrement prescrit lorsque des doutes s'élevaient sur la part active qu'avait prise l'inculpé aux troubles de décembre, et que la commission ne voulait pas, cependant, prononcer la mise en liberté pure et simple. La plupart des décisions portant renvoi de l'intéressé en police correctionnelle sont, en effet, conçues dans les termes suivants : « Considérant qu'un tel *aurait* fourni un moule pour fondre des balles... » ; « considérant que X... *aurait* fait partie d'une farandole dans laquelle on portait un drapeau rouge » ; « *aurait* été membre d'une commission insurrectionnelle... » ; « *aurait* tenu de mauvais propos... etc... (1) ».

Enfin restent, en dernier lieu, les sentences qui prononcent la mise en liberté des inculpés ; elles sont sans intérêt et nous les passerons sous silence. Nous ferons simplement remarquer que malgré cet élan généreux de la commission mixte, l'individu n'en avait pas moins subi deux ou trois mois de détention préventive injustifiée.

1. Voyez les décisions de la commission mixte du Var. Arch. Nat., BB³⁰ 398.

Comment les décisions des commissions mixtes requrent-elles leur exécution dans les faits? C'est maintenant ce que nous allons voir.

Paragraphe 3

L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DES COMMISSIONS MIXTES

Nous avons dit précédemment (1) que des doutes s'étaient élevés au sein des commissions mixtes sur le caractère définitif des décisions prévues par la circulaire du 3 février, certains membres des dites commissions ayant estimé que leurs décisions devaient être considérées comme de simples propositions soumises à la ratification du gouvernement ; et nous avons ajouté que pour lever toute incertitude sur ce point, le gouvernement avait, par un décret rendu le 5 mars, homologué en bloc toutes les sentences des commissions mixtes.

Mais dans l'esprit des auteurs de la circulaire, les mesures de sûreté générale prescrites par les commissions mixtes devaient, en principe, recevoir leur exécution immédiate après la signature du procès-verbal par les trois membres de la commission : « Sauf la voie gracieuse, toujours ouverte aux condamnés, écrivait le 22 janvier le Ministre de la Jus-

1. Voyez pages 186 et 187.

tice au procureur général de la Cour d'appel de Pau, les décisions des commissions départementales ont un caractère définitif ; elles doivent donc être nettement formulées de manière à ce qu'elles puissent être sur le champ exécutées.» Les condamnés, détenus dans les forts ou les prisons, devaient donc être dirigés, dans le plus bref délai, sur le lieu de leur destination.

La pratique accentua encore les vices de cette procédure fantaisiste ; de même que nous avons signalé les excès les plus graves dans la phase de l'arrestation et dans celle de la détention préventive, de même l'exécution des décisions des tribunaux mixtes entraîna des abus analogues. C'est ainsi que le 10 *juillet* un inculpé renvoyé depuis plusieurs mois, par la commission chargée de le juger, devant le tribunal de police correctionnelle, s'étant en vain adressé à toutes les autorités plus ou moins compétentes pour obtenir l'exécution de la sentence qui le concerne, se décide à en saisir directement le Président de la République qu'il supplie de mettre fin à sa malheureuse situation. L'intéressé est informé que son dossier a bien été renvoyé au tribunal correctionnel plusieurs mois auparavant mais que celui-ci s'étant déclaré incompétent, son affaire a été provisoirement classée en attendant la solution définitive. Mais tout n'est pas encore terminé. Le tribunal correctionnel est à nouveau saisi

à la fin de juillet et la deuxième instruction, sans doute plus sérieuse que la première, révèle que l'inculpé est resté étranger à l'insurrection (1) !

Devant des faits de ce genre, les protestations devaient s'élever de tous les points du territoire ; c'est, en effet, ce qui eut lieu. Pendant plusieurs semaines, le Ministère de la Justice et le Ministère de l'Intérieur furent inondés de suppliques, de réclamations, de communications privées émanées des intéressés, de leur famille ou de leurs amis, les uns cherchant par ce moyen, à atténuer les rigueurs d'une détention trop prolongée, les autres implorant la clémence de l'autorité supérieure.

« Mon Prince,

écrit de Miliana au Président de la République un des innombrables citoyens frappés de la transportation en Algérie :

« Je viens, au nom de ma malheureuse famille pour vous demander la grâce de me rendre à ma femme et à mes enfants dont j'étais le seul soutien. Je vous jure, sur mon honneur, que je ne me mêlerai plus jamais d'affaires politiques. En outre, je m'engage à suivre les lois de votre gouvernement et de prêter main-forte pour le soutenir. Je me sou mets à votre pouvoir.

« Mon prince, agréez ma reconnaissance (2). »

1. Arch. Nat., BB³⁰402.

2. Arch. Nat., BB³⁰ 399. Lot-et-Garonne.

Des fonctionnaires interviennent aussi quelquefois en faveur de leurs administrés. Ici c'est un instituteur de la Dordogne qui sollicite un ajournement de la condamnation dont a été frappé le père d'un de ses élèves ; là c'est l'évêque de Nevers qui vient réclamer, au nom de ses compatriotes, la bienveillance du comité des grâces ; là encore c'est le procureur général de la Cour de Nîmes qui écrit aux Garde des Sceaux pour lui recommander un inculpé de sa circonscription.

Il faut être juste et reconnaître que le gouvernement se montra assez libéral après avoir violemment sévi : le comité des grâces, dont nous parlerons dans un instant et sur lequel les condamnés fondaient leur ultime espoir, fit preuve de sentiments humanitaires et améliora sensiblement la condition d'un certain nombre d'entre eux.

Nous avons vu que le travail des commissions militaires était présenté à la révision d'une commission centrale supérieure instituée à Paris ; de même les décisions des commissions mixtes furent soumises à la revision d'une délégation spéciale composée d'un conseiller d'État et de deux généraux qu'un décret du 26 mars avait nommés, à cet effet, commissaires extraordinaires du gouvernement : « Chacun, disait le décret, aura le droit de reviser les condamnations qui ont été prononcées par les commissions mixtes, et d'ordonner la mise en liberté de

tous les détenus pour délit politique qui n'auraient pas été renvoyés devant les tribunaux ordinaires et dont l'élargissement ne lui paraîtra pas dangereux pour la sécurité publique. Il aura également le droit de commuer la peine infligée par ces commissions en une peine inférieure. »

La commission supérieure chargée de réviser les opérations des commissions militaires et cette commission extraordinaire instituée par le décret du 26 mars présentent un trait commun : l'une et l'autre révisaient et le cas échéant statuaient sans que ces formalités entraînaient des effets suspensifs dans l'exécution des premières sentences rendues par les commissions d'exception ; nous avons vu, en effet, que celles-ci avaient, en principe, un caractère définitif. Mais, à la différence de la première commission de revision qui était stable et siégeait à Paris, la seconde devait, au contraire, se déplacer et se porter successivement dans tous les départements. Nous avons dit plus haut (1) qu'en fait ce décret du 26 mars n'aboutit qu'à un chiffre très restreint de mises en liberté.

Le Président de la République ne s'était réservé que le droit de statuer sur le recours en grâce. Il avait établi auprès de lui, pour l'éclairer dans ses décisions, une commission composée des personna-

1. Voyez page 100.

ges les plus notables de son entourage et à laquelle il avait donné le nom de comité des grâces. Le Président de la République comprit-il d'autant mieux, à ce moment-là, la lourde responsabilité qui pesait sur lui, qu'il présidait une commission suprême, toujours est-il qu'il fit preuve de sentiments généreux, et que la tâche du comité ne fut pas stérile. Il faut ajouter, à l'honneur des inspecteurs généraux dont plusieurs postes avaient été créés par le Ministère de la Police générale pour contrôler les opérations des commissions mixtes, qu'ils ne furent pas étrangers à cette attitude bienveillante du comité des grâces :

« Monsieur le Ministre », écrit de Niort l'inspecteur de passage dans les Deux-Sèvres, « en prolongeant mon séjour dans le département des Deux-Sèvres, j'acquies à chaque instant une conviction plus profonde de la vérité de mes premières appréciations. Les sévérités de la commission mixte n'ont pas, toutes, été ratifiées par l'opinion publique. Je n'ai guère eu jusqu'ici de rapports qu'avec des fonctionnaires publics. Je ne crains donc pas de m'être laissé surprendre par la pitié qu'inspire naturellement le malheur des familles dont quelque membre est frappé. Un grand nombre des condamnés, tout en professant des opinions socialistes, ne se livrait à aucune propagande. On aurait accepté sans hésitation les mesures prises contre les hommes qui, sans s'être

compromis par des actes coupables, au 2 décembre, avaient cherché à recruter des prosélytes dans les mois qui avaient précédé. Mais on ne me paraît pas avoir approuvé ces mêmes mesures prises contre des socialistes quelquefois estimés des gens d'ordre. On me paraît regretter également que la commission ait frappé des hommes laissés longtemps en pleine sécurité et atteints inopinément sans avoir été ni prévenus, ni interrogés.... Je suis convaincu que l'opinion publique acceptera avec reconnaissance une large amnistie.

« Veuillez, etc... (1). »

Sur cette communication de l'inspecteur général au Ministre et qui révèle mieux que nous ne l'avons fait l'esprit de ces tribunaux extraordinaires, nous clôturons notre étude des commissions mixtes ; les développements que nous avons poursuivis tant sur la nature que sur les opérations des commissions sont nécessairement très incomplets ; nous nous sommes néanmoins efforcés d'en dégager les caractères les plus saillants tout en insistant sur les traits qui nous ont paru dignes d'être signalés.

Mais notre travail n'est pas encore terminé ; il nous reste à examiner une question très importante : c'est celle de la responsabilité des fonctionnaires.

1. Arch. Nat., BB³⁰ 401.

N'y avait-il pas eu, en effet, à diverses reprises, sous le second Empire, des arrestations illégales, des détentions arbitraires sanctionnées par le Code pénal ? Les agents de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire qui avaient prêté la main à l'œuvre de Louis-Napoléon, en acceptant de siéger dans les commissions mixtes, ne s'étaient-ils pas rendus coupables de forfaiture ?

Qu'en advint-il dans les faits ? C'est à l'examen de cette question que nous allons consacrer notre quatrième section.

Section IV

LA RESPONSABILITÉ DES FONCTIONNAIRES COMPROMIS DANS LES MESURES D'EXCEPTION

Avant de pénétrer dans les détails qui intéressent directement notre sujet, il nous faut dire quelques mots de ce que l'on a coutume d'appeler la « garantie administrative », c'est-à-dire des formalités et des conditions auxquelles fut subordonnée jusqu'en 1870 la poursuite des fonctionnaires de l'ordre administratif ; nous nous occuperons ensuite des poursuites dirigées contre les Ministres et contre les agents de l'ordre judiciaire.

A l'époque où nous nous plaçons, les agents du gouvernement étaient soustraits à la libre poursuite des particuliers, à raison de faits relatifs à leurs fonctions, par l'article 75 de la Constitution de l'an VIII, qui avait posé le principe de l'autorisation préalable du Conseil d'État. Cet article était ainsi conçu :

« Les agents du gouvernement autres que les Ministres ne peuvent être poursuivis pour des faits relatifs à leurs fonctions qu'en vertu d'une autorisation préalable du Conseil d'État. En ce cas la poursuite a lieu devant les tribunaux ordinaires. »

Ce texte renfermait donc trois principes essentiels qui étaient les suivants :

1° Garantie des fonctionnaires à l'occasion des faits relatifs à leurs fonctions ;

2° Nécessité d'une autorisation préalable ;

3° Compétence des tribunaux judiciaires ;

Pour ce qui est des cas dans lesquels le Conseil d'État décidait qu'il y avait lieu de statuer, il était nécessaire que l'acte attaqué fût relatif à la fonction, qu'il fût l'exercice du pouvoir qui appartient au fonctionnaire ; cette condition établie, peu importait le caractère de cet acte. Si le fait, au contraire, était étranger à la fonction de l'agent de l'État, dans ce cas la poursuite était libre et le Conseil d'État déclarait alors qu'il n'y avait pas lieu à statuer. Quant aux motifs qu'invoquait le Conseil d'État pour refuser l'autorisation de poursuivre, nous ne nous étendrons pas

sur les détails. Nous dirons simplement que tantôt le Conseil d'État faisait intervenir l'article 114 du Code pénal d'après lequel le supérieur couvre l'inférieur lorsqu'il est établi que c'est sur son ordre que son subalterne a agi ; tantôt il alléguait que les motifs à l'appui de la demande étaient insuffisants, qu'il y avait simple négligence de la part du fonctionnaire poursuivi, ou qu'il y avait bonne foi, etc...

Mais ici une remarque s'impose ; elle se rattache au troisième principe que nous avons signalé, à la compétence des tribunaux ordinaires.

Quand la Constitution de l'an VIII disposait que sur l'autorisation du Conseil d'État, les tribunaux judiciaires seraient compétents pour connaître de toutes poursuites contre les fonctionnaires, elle n'entendait pas par là dépouiller les tribunaux administratifs de litiges qui tombaient naturellement sous leur juridiction. Elle parle, en effet, des « faits relatifs aux fonctions » et non des « actes d'administration », lesquels rentrent normalement dans le domaine de la compétence administrative. « L'article 75 ne prétendait donc pas autoriser le Conseil d'État à rendre les tribunaux juges d'actes administratifs dont la connaissance leur est refusée par le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs. Le seul but, au contraire, que visait l'article 75, était de permettre au Conseil d'État de soustraire aux tribunaux des

actes qui seraient tombés sous leur juridiction en vertu du même principe (1). »

Ainsi, pour résumer, autorisation du Conseil d'État et compétence judiciaire quand il s'agissait de faits, c'est-à-dire de fautes commises dans l'exercice de leurs fonctions, tel était le système consacré par la Constitution de l'an VIII et qui établissait, à l'avantage des fonctionnaires, une situation privilégiée en suspendant à leur profit le cours normal de la justice.

Cette législation incontestablement rigoureuse faisait trop bon marché des intérêts des administrés. Aussi ne tarda-t-elle pas à dégénérer en abus très graves notamment sous le second Empire avec les troubles de décembre 1851 et plus tard avec la loi de février 1858. Des protestations s'élevèrent nombreuses du sein des jurisconsultes.

« Chez nous, dit M. Laboulaye en 1863, la police n'est-elle pas un pouvoir indépendant et irresponsable ? L'article 75 de la Constitution de l'an VIII n'est il pas un rempart qui met les agents de l'autorité à l'abri des plaintes les plus légitimes ? Quel recours le citoyen a-t-il contre les erreurs de l'administration ? Tout cela, dira-t-on, se fait en vertu de lois qui ne sont pas abrogées ; prenez-vous-en à la République, au premier Empire ou à la Restauration. Soit, c'est de

1. LAFERRIÈRE. *Traité de la juridiction administrative*, 2^e édition, p. 639, tome I. — Voyez aussi DUCROCQ. *Cours de droit administratif*, 7^e édition, p. 330 et suiv.

l'arbitraire légal, mais en est-ce moins de l'arbitraire? S'imagine-t-on que toutes les lois de violence et de peur qui sont entassées dans le *Bulletin des lois* à la honte des gouvernements qui les ont rendues puissent changer la nature des choses et les règles éternelles de l'équité? Dès qu'un homme est maître de faire arrêter qui bon lui semble par mesure de police, pour cause de salut public ou de sûreté générale, grands mots qui n'ont pour objet que de cacher la violation du droit commun le gouvernement est arbitraire... La liberté n'est pas seulement un fait, c'est un droit, on n'est pas libre quand on ne l'est que par la grâce et sous le bon plaisir d'autrui » (1).

Si, des fonctionnaires proprement dit de l'ordre administratif, nous passons aux Ministres, nous constatons qu'en 1850, la Constitution ne contenait rien de bien précis sur leur responsabilité civile et pénale. L'article 68 de la Constitution de 1848 était ainsi conçu: « Le Président de la République, *les Ministres* et les agents et dépositaires de l'autorité publique, sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de tous les actes du gouvernement et de l'administration. » L'article 91 prescrivait que les accusations contre les Ministres fussent portées par l'Assemblée Nationale devant une Haute-Cour de justice jugeant

1. LABOULAYE. *Le parti libéral*, p. 14.

sans appel ni recours en cassation. Toutefois, aux termes de l'article 98, les Ministres pouvaient, suivant les circonstances, être renvoyés par l'Assemblée nationale soit devant la Haute-Cour, soit devant les tribunaux ordinaires pour les réparations civiles. L'Assemblée nationale devait décider si les actes entraînant la responsabilité ministérielle portaient atteinte à l'intérêt public ou seulement à l'intérêt privé. Le paragraphe 4 de l'article 68 portait enfin qu'une loi déterminerait les cas de responsabilité du Président de la République, des Ministres et autres agents de l'autorité publique ; un projet de loi fut bien, dans ce but, déposé le 28 février 1849, mais le coup d'État de 1851 vint changer la face des choses.

Avec la Constitution de 1852, la responsabilité des Ministres fut ainsi modifiée par l'article 13 : Les Ministres ne dépendent que du chef de l'État ; ils ne sont responsables que chacun en ce qui le concerne des actes du gouvernement et ils ne peuvent être mis en accusation que par le Sénat.

Quant à la poursuite contre les fonctionnaires de l'ordre judiciaire, lorsqu'ils agissaient dans l'exercice de leurs fonctions, elle rencontrait moins d'obstacles que la poursuite dirigée contre les agents de l'ordre administratif, mais les prérogatives qui ont été de tout temps accordées aux magistrats dans le but de sauvegarder la dignité de leurs fonctions entraînaient en 1850 — et entraînent encore — des

difficultés qui rendaient souvent illusoire l'exercice de l'action civile et de l'action pénale. D'ailleurs à quelques détails près, la responsabilité des fonctionnaires de l'ordre judiciaire, au seuil du second Empire, ne différait pas sensiblement de leur responsabilité actuelle. La poursuite contre les magistrats à raison d'actes délictueux dont ils se rendaient coupables dans l'exercice de leurs fonctions était, en conséquence, soumise aux formalités suivantes : en premier lieu, ils avaient le droit d'être jugés par la cour d'appel et non par le tribunal de police correctionnelle ; en outre le droit de citation était refusé à la partie civile ; seul le procureur général avait le droit de faire citer les magistrats compromis devant la cour pour y répondre des délits par eux commis (1). En cas de crime, la poursuite et l'instruction étaient confiées au procureur général et au premier président (2). La procédure de la prise à partie, pour l'exercice de l'action civile et qui était portée en général devant la cour d'appel, constituait une entrave analogue aux précédentes.

Telle étaient les formes qui entouraient, sous le second Empire, la poursuite des fonctionnaires. Mais ces règles qui, à maintes reprises, en temps normal, avaient soulevé des difficultés lorsqu'il s'é-

1. Article 479, C. i. c.

2. Article 484, C. i. c.

3. Articles 505 et suiv. C. p.

tait agi de les faire jouer devinrent un leurre à partir du jour où commença la dictature jusqu'à la chute de l'Empire. Aux différents degrés de la hiérarchie, les fonctionnaires de tous ordres et de toute qualité, qui, de près ou de loin, avaient, d'une manière quelconque, tendu la main aux agissements de Louis-Napoléon, échappèrent, en général, aux poursuites que leurs victimes dirigèrent contre eux.

Il serait superflu de s'appesantir longuement sur les motifs. Comment, en effet, n'en eût-il pas été ainsi ?

S'agissait-il des Ministres ou du Président de la République lui-même ? L'Assemblée nationale avait été dissoute ainsi que la Haute-Cour, le 2 décembre, en violation de la Constitution de 1848. Or, seule, aux termes de l'article 91 de la Constitution, l'Assemblée nationale pouvait mettre en accusation, en les déférant à la Haute-Cour de justice, le Président de la République et les Ministres. Dans ces conditions, la Constitution de 1848 devait rester nécessairement lettre morte. Survient la Constitution de 1852 qui conférait au Sénat le pouvoir de mettre le Ministre en accusation. Mais le Sénat étant en majorité composé de citoyens que le Président de la République « jugeait convenable d'élever à la dignité de sénateurs » (1), cette assemblée était, à l'avance, gagnée à la cause du gouvernement.

1. Art. 20 de la Constitution de 1852.

S'agissait-il de fonctionnaires de l'ordre administratif ? Des impossibilités pratiques de défendre leurs droits se dressaient devant les citoyens avec la même évidence ; d'une part, en effet, les poursuites contre eux étaient subordonnées à une autorisation préalable du Conseil d'État ; d'autre part, celui-ci était exclusivement composé de citoyens « nommés par le Président de la République (1) ». Les chiffres suivants sont du reste éloquentes : d'après le compte général des travaux du Conseil d'État, de 1852 à 1860, l'autorisation de poursuites à fin criminelle fut refusée à l'égard de 219 fonctionnaires et accordée à l'égard de 136 ; le résultat des poursuites fut 73 condamnations et 60 acquittements ou abandons de poursuites ; les demandes d'autorisation de poursuites à fins civiles s'élevèrent en moyenne à 20 par année et la plupart furent repoussées par le Conseil d'État (2).

Quant aux agents de l'ordre judiciaire, plus disposés à rendre des services que des arrêts, les poursuites contre eux n'étaient pas moins chimériques, puisque, seul, le procureur général, fonctionnaire directement sous la main du gouvernement, avait le droit de faire citer les magistrats compromis devant la Cour pour y répondre des délits ou des crimes par eux commis, et que la procédure de la prise à

1. Art. 48 de la Constitution de 1852.

2. Voyez DUCROCQ, *Cours de droit administratif*, 1^{re} édit., tome III, p 333.

partie était subordonnée à l'autorisation de la Cour devant laquelle elle était portée.

Mais la chute de l'Empire vint apporter de profondes modifications à la situation des fonctionnaires.

Le premier soin du gouvernement de la Défense nationale fut, en effet, d'abolir la garantie administrative dont le parti républicain avait tant souffert pendant le second Empire.

La République venait à peine d'être proclamée que les républicains au pouvoir, par un décret-loi à la date du 19 septembre, supprimaient, au désavantage des fonctionnaires publics, la nécessité de requérir du Conseil d'État l'autorisation prévue à l'article 75 de la Constitution de l'an VIII. Le décret du 19 septembre 1870 est ainsi conçu : « L'article 75 de la Constitution de l'an VIII est abrogé ; sont également abrogées toutes autres dispositions de lois générales ou spéciales ayant pour but d'en traverser la poursuite dirigée contre les fonctionnaires publics de tous ordres. Il sera ultérieurement statué sur les peines civiles qu'il y aura lieu d'édicter dans l'intérêt de la société contre les particuliers qui auront dirigé des poursuites téméraires contre les fonctionnaires. »

Mais les effets de ce décret, qui renfermait, certes, une réponse brutale aux complaisances des fonctionnaires de l'Empire, furent assez inattendus. Le décret du 19 septembre, rédigé par des hommes politiques désireux de fouler leurs ennemis plutôt que de don-

ner satisfaction à des nécessités administratives, entraîna des difficultés incessantes. Nous voyons ici la confirmation du principe suivant : Toutes les fois que la politique, et quelle qu'en soit la teinte, domine la tâche du législateur, il arrive que l'esprit de mesure n'est pas toujours la qualité prédominante qu'il faille attacher à ses actes. Bref, le gouvernement fut contraint de secourir à la procédure du conflit. Mais cette procédure aboutit à restaurer sous une autre forme l'ancienne garantie administrative. Le tribunal des conflits, par l'interprétation qu'il a donnée du décret du 19 septembre en 1873, a complètement transformé le caractère de ce décret ; aussi, à l'heure actuelle, bien que le décret du 19 septembre soit toujours en vigueur et qu'en principe la poursuite contre les fonctionnaires reste libre, à la disposition trop aveugle du décret du 19 septembre le tribunal des conflits substitue un régime qui enlève à ce décret toute portée dangereuse, il est vrai, mais aussi tout effet utile. Aussi a-t-on pu dire que l'ancienne pratique de l'an VIII sortie par la porte en 1870 était rentrée par la fenêtre en 1873 (1).

Après cette digression un peu longue mais qui n'a pas été inutile pour l'intérêt de notre sujet, revenons aux fonctionnaires compromis dans les mesures d'exception du second Empire et voyons ce qu'il advint

1. M. LARNAUDE à son cours, 1906-1907, 15^e leçon.

d'eux après la proclamation de la République.

De tous les agents de l'autorité qui s'étaient mis au service de la dictature ou du gouvernement impérial et s'étaient rendus coupables d'illégalités, d'attentats à la liberté, de forfaiture, seuls les anciens membres des commissions mixtes encore à leur poste en 1870, plus susceptibles d'être atteints que les autres fonctionnaires, devaient être l'objet des préoccupations du gouvernement de la Défense nationale.

A défaut de sanction pénale légale le gouvernement recourut tout d'abord à une sanction extraordinaire, revêtant un caractère disciplinaire : le 28 janvier, un décret signé Crémieux révoquait quinze magistrats convaincus d'avoir fait partie des commissions mixtes départementales.

« La délégation, dit le décret, considérant qu'en 1852, après l'attentat du 2 décembre, quand un pouvoir usurpateur, violant toutes les lois, brisait l'assemblée des représentants du peuple, anéantissait la Constitution républicaine, il s'est trouvé dans l'ordre judiciaire, c'est-à-dire dans les rangs des gardiens de la loi, des hommes qui ont associé leur nom aux odieuses persécutions du tyran.... ; considérant que ces hommes ont accepté, eux, magistrats, eux, la justice, de faire partie de commissions politiques, c'est-à-dire de participer à l'abolition de toute justice ; qu'en effet ils ont prononcé des condamnations contre des citoyens sans les entendre, sans les appeler ;

ils ont inventé contre eux les peines qui n'existent pas dans nos lois.... ; considérant qu'ils ont ainsi voué à la ruine et à la mort un nombre considérable de citoyens ; considérant qu'aucun crime ni aucun délit n'avait été commis par ces victimes d'une impitoyable colère.... ; que le plus grand nombre a été condamné non pour des actes, mais pour des opinions.... Décrète : sont déchus de leurs sièges et exclus de la magistrature les fonctionnaires dont les noms suivent.... (1). »

Le 3 février, un nouveau décret prononçait de même la déchéance du président du tribunal de Toulouse.

Mais, quelques semaines plus tard, l'Assemblée nationale, prise de scrupules très justifiés, annulait, par une loi du 25 mars, les deux décrets précédents :

« Article unique. — Les décrets des 28 janvier et 3 février 1871 qui ont prononcé la déchéance de seize magistrats sont déclarés nuls et non avenus comme contraires à la règle de la séparation des pouvoirs et au principe de l'inamovibilité de la magistrature, en

1. On remarquera que ce décret frappe exclusivement les fonctionnaires de la magistrature et non les deux autres catégories de fonctionnaires qui avaient également fait partie des commissions mixtes : les préfets et les généraux. Il était, en effet, inutile, pour atteindre ceux-ci, de recourir à une disposition spéciale puisqu'ils ne jouissent pas de la prérogative de l'inamovibilité.

réservant le droit souverain de l'Assemblée sur l'organisation judiciaire (1). »

Mais outre les deux principes de la séparation des pouvoirs et de l'inamovibilité de la magistrature qu'invoqua l'Assemblée nationale pour revenir sur la décision du gouvernement provisoire, on fit aussi remarquer, lors de la discussion de la loi, que le gouvernement du 4 septembre s'était donné pour but exclusif d'assurer la défense nationale et que la révocation de magistrats ainsi prononcée pour des faits remontant à vingt ans de date ne se rattachait ni de près ni de loi, à la défense du territoire.

A ces arguments très concluants, peut-être aurait-on pu en ajouter un quatrième. C'était le gouvernement provisoire qui avait été l'auteur des décrets des 28 janvier et 3 février. Or quel avait été le caractère du gouvernement de la Défense nationale ? C'avait été une dictature jusqu'au 16 octobre 1871, époque à laquelle les collèges électoraux avaient été appelés à nommer une assemblée constituante. Dans ces conditions, si les décrets des 28 janvier et 3 février 1871, eussent reçu leur application, le même reproche que les républicains avaient adressé naguère au Prince-Président, après le coup d'État, n'eût-il

1. Nous verrons que le droit souverain de l'Assemblée s'exercera par la loi du 30 août 1883 sur la réforme de l'organisation judiciaire.

pas pu s'adresser de même à la dictature de Tours et de Bordeaux ?

Les magistrats destitués furent donc réinstallés dans leurs fonctions, mais, quelques années plus tard, deux procès d'un grand retentissement venaient à nouveau remuer les cendres des commissions mixtes.

Le premier surgit en 1874 (1). Un avocat, M. Amy, qui avait été, en 1852, l'objet d'un arrêté d'expulsion de la part de la commission mixte de son département, forma contre les membres de cette commission une demande de 250.000 francs de dommages-intérêts, se fondant sur la clandestinité des opérations des commissions mixtes. Le tribunal civil de Poitiers, devant lequel l'affaire fut portée, crut devoir repousser la prétention de M. Amy pour les motifs suivants :

« Attendu, dit le jugement, que les commissions auxquelles il est fait allusion n'ont exercé, à proprement parler, aucune sorte de judicature ; qu'elles ont été uniquement instituées à l'effet d'émettre des avis et de proposer des classifications sur le mérite desquelles le gouvernement s'était expressément réservé le droit de statuer ; que cela est si vrai qu'un décret spécial a dû intervenir pour donner aux délibérations des commissions la sanction pénale qui leur manquait... »

1. Voyez DALLOZ, 1874.2.27.

Jusqu'ici rien n'est moins exact. Nous avons en effet, reproduit une lettre dans laquelle le Garde des Sceaux s'explique à ce sujet en termes formels et où il déclare que les décisions des commissions mixtes doivent être considérées comme définitives et rédigées sous une forme telle qu'elles puissent recevoir leur exécution immédiate.

Quant au décret du 5 mars qui homologuait en bloc les décisions des commissions départementales, nous avons dit qu'il avait eu exclusivement pour but de lever toutes les incertitudes passées ou à venir sur le véritable caractère des sentences rendues par les commissions mixtes.

La meilleure preuve que nous puissions donner à l'appui de nos assertions c'est que bon nombre de condamnés atteints par les décisions des commissions mixtes arrivèrent à destination avant que le procès-verbal où était inséré leur condamnation fût parvenu au ministère.

« Attendu, continue le jugement, qu'il n'est pas exact de prétendre que les actes accomplis par le gouvernement de l'époque étaient dépourvus de toute force obligatoire, que le contraire résulte de la façon la plus manifeste de la Constitution du 14 janvier 1852... qui dispose dans son article 58 : La présente Constitution sera en vigueur à dater du jour où les grands corps de l'État qu'elle organise seront constitués ; les décrets rendus par le Président de la République

à partir du 2 décembre jusqu'à cette époque auront force de loi... » Cet argument était plus sérieux que le premier, car la Constitution avait été acceptée par le vote plébiscitaire des 20 et 21 décembre 1851. Mais alors il faut admettre qu'elle renfermait, pour le moins, une contradiction. Comment pouvait-on concilier, en effet, le pouvoir d'instituer des commissions d'exception, pouvoir qui découlait, selon le tribunal de Poitiers, de l'article 58 de la Constitution, et l'article 1^{er} de la même Constitution qui garantissait la liberté individuelle ?

Les motifs sur lesquels s'appuya le tribunal de Poitiers pour débouter le demandeur nous paraissent donc peu solides. Mais voici qui est plus étrange : l'intéressé en appela devant la Cour de Poitiers qui confirma purement et simplement, le 13 janvier 1874, le jugement du tribunal civil.

M. Amy ne se découragea pas. Il alla jusqu'en Cassation se bornant à soutenir cette fois que les défendeurs avaient agi sans droit. Ce fut une maladresse. Réduit à ces termes, le débat ne devait pas soulever de grandes difficultés. Aussi l'avocat général n'eut aucune peine à rallier à lui l'opinion de la Cour qui rejeta le pourvoi.

Le second procès s'éleva en 1877. Ce fut la célèbre affaire Willemot qui vint devant la Cour de Besançon.

Déjà, en 1873, un procès avait été intenté par

M. Willemot, ancien membre des commissions mixtes, au journal *L'Avenir*. M. Willemot, alors conseiller à la Cour d'appel de Besançon venait d'être élu président du Conseil général de la Haute-Saône quand *L'Avenir* publia un article dans lequel il était dit « que la nomination de M. Willemot, ancien membre des commissions mixtes, était un outrage à la conscience publique ». M. Willemot déposa une plainte et le gérant du journal fut condamné par le jury.

Trois ans plus tard une polémique s'engageait entre *L'Avenir* et le *Journal de la Haute-Saône* ; celui-ci reprochait à *L'Avenir* « de fouler les magistrats des commissions mixtes et d'accepter par ailleurs le patronage de personnes qui avaient adhéré à l'Empire ». *L'Avenir* répondit entre autres choses : « Avoir été impérialiste, c'est très généralement avoir été trompé ; avoir fait partie des commissions mixtes, c'est s'être associé à des crimes et il y a une différence capitale. »

M. Willemot, à cette époque président de chambre à la Cour de Besançon, se crut visé et le tribunal correctionnel de Vesoul fut saisi de l'affaire. Mais jugeant que le demandeur n'avait pas été assez clairement désigné dans l'article de *L'Avenir*, le tribunal acquitta le gérant du journal. La partie civile fit appel et le 29 novembre 1876, arrêt de la Cour de Besançon, chambre correctionnelle, qui réformait le jugement et condamnait le défendeur à 2.000 francs

de dommages-intérêts, estimant que le président Willemot se trouvait suffisamment désigné dans l'article de *L'Avenir* par sa seule qualité d'ancien membre des commissions mixtes. La Cour de Besançon reconnaissait, en outre, comme l'avait fait le tribunal civil de Poitiers dans l'affaire Amy, le caractère légal des commissions mixtes résultant de l'article 58 de la Constitution. Le gérant de *L'Avenir* alla en Cassation, mais la Cour rejeta le pouvoir pour les mêmes motifs qui avaient inspiré son arrêt à la Cour de Besançon (1).

Nous persistons à croire que le tribunal de Poitiers et la Cour de Besançon ont commis une erreur grave en se refusant à admettre le caractère illégal des commissions mixtes et en attachant à leur croyance toutes les conséquences de droit.

Les juges appuient leurs conclusions sur l'acceptation de la Constitution par le plébiscite de décembre. Cet argument, quoique puissant, ne nous paraît cependant pas irréfutable. Conçoit-on qu'un peuple puisse sacrifier de gaieté de cœur ses libertés publiques au point de confirmer par son vote les actes du pouvoir qui viendront y porter atteinte ? Les conclusions du tribunal de Poitiers et de la Cour de Besançon reviennent à mettre aux lèvres des citoyens français la déclaration suivante : Notre liberté indi-

1. DALLOZ, 1877. 1. 280.

viduelle est garantie par la Constitution, mais ladite Constitution ne devant entrer en vigueur que du jour où le Conseil d'État, le Corps législatif, le Sénat, et la Haute-Cour seront constitués, nous accepterons du gouvernement jusqu'à une époque indéterminée les arrestations arbitraires, les détentions illimitées et consentons à être soustraits à nos juges naturels !

Sans doute, sur ce terrain, nous devons nous heurter fatalement à la théorie des pouvoirs de fait, théorie en vertu de laquelle la vie d'un peuple ne pouvant s'éteindre un seul instant, quelle que soit la forme du gouvernement qui incarne la puissance publique, les actes du pouvoir auront nécessairement force obligatoire même au cours des crises (1).

Mais dans le cas actuel, cette théorie ne saurait prévaloir, à notre avis. Si l'on admet, en effet, que les citoyens doivent tenir pour réguliers les actes du gouvernement entre les mains duquel sont irrégulièrement concentrés tous les pouvoirs il faut admettre aussi que du jour où tout rentre dans l'ordre, les actes de l'exécutif ne doivent plus sortir du cadre tracé par la nouvelle Constitution. Or nous

1. « Tandis que le pouvoir législatif s'exerce d'une façon intermittente même dans les Etats modernes où la production des lois devient de plus en plus abondante, le pouvoir exécutif est nécessairement en permanence ; son fonctionnement ne saurait s'arrêter un seul instant pas plus que la vie même de la nation. » ESMEIN. *Droit constitutionnel*, p. 11.

savons qu'il n'en fut pas ainsi en 1852, puisqu'au mois de juillet, quelques-unes des dispositions renfermées dans la circulaire du 3 février recevaient encore leur application (1), alors que les grands corps de l'État étaient à cette époque entièrement constitués et que la Constitution était entrée en vigueur. On ne peut cependant pas adopter un système hybride d'après lequel l'institution des commissions mixtes aurait été légale sous la dictature et serait devenue illégale après l'organisation des pouvoirs publics.

Selon nous, voici le raisonnement que l'on peut tenir en cette matière : Quand, dans la proclamation du 2 décembre, le Président de la République avait soumis au plébiscite les bases de la Constitution, lorsqu'il avait proposé, entre autres choses, « la création d'une assemblée formée de toutes les illustrations du pays, pouvoir pondérateur, gardien du pacte fondamental et des libertés publiques », il avait par là même reconnu l'illégalité de toutes les institutions susceptibles d'enfreindre ces libertés publiques et c'était là précisément ce que le peuple avait approuvé par son vote. Le Prince-Président ne pouvait donc, à aucun prix, se retrancher derrière l'article 58 de la Constitution pour violer la liberté individuelle.

Le décret du 25 mars dont nous avons précédemment parlé avait réservé le droit de l'Assemblée sur

1. Voyez *supra*, p. 203.

l'organisation de la magistrature. Lorsque la loi sur la réforme de l'organisation judiciaire vint en discussion, les membres des deux Chambres furent unanimes à rejeter hors des prétoires les fonctionnaires de l'ordre judiciaire qui, en 1852, avaient violé la loi. L'article 11 de la loi du 30 août 1883 décidait : « Ne seront pas maintenus, à quelque juridiction qu'ils appartiennent, les magistrats qui, après le 2 décembre 1851, on fait partie des commissions mixtes. »

Cette sanction sévère, triste produit des ambitions de l'Empereur, fut la seule sanction positive qu'engendrèrent les mesures d'exception de l'Empire. Les fonctionnaires qui prirent une part quelconque à la politique napoléonienne et frappèrent illégalement leurs concitoyens pour servir leur intérêt personnel, n'ont pas tous connu les rigueurs de la troisième République ; mais ceux d'entre eux qui ont pu s'y soustraire et qui ont compris toute l'étendue de leur faute, n'auront pas du moins échappé à la sentence la plus pénible, celle de tous les instants et qui est l'apanage de ce juge infaillible, la conscience.

CONCLUSION

Nous voici parvenus au terme de notre étude. En nous efforçant d'être impartial, nous avons essayé de mettre en lumière les traits essentiels qui caractérisent les pratiques de second Empire, en tant que ces pratiques, empreintes d'un esprit nettement politique, portaient atteinte, au nom de l'intérêt général, à la liberté individuelle. De cet examen, très rapide et nécessairement très incomplet, nous voudrions, cependant, en manière de conclusion, tirer quelques réflexions.

En dépit de toute insertion dans les Constitutions, les Codes et les lois, nous avons pu constater, en France, aux différentes phases de l'histoire contemporaine qu'il n'est pas de principe légal devant lequel se soient inclinées les aspirations d'un parti ou l'ambition d'un homme. Au lendemain des grandes conquêtes de la Révolution, et sous les régimes les plus opposés, avec la République, avec la Monarchie ou avec l'Empire, les gouvernements ont foulé aux

pieds les droits les plus sacrés de l'individu après les avoir solennellement reconnus.

Si les mesures d'exception qu'ont fait naître les haines politiques ont été quelquefois l'œuvre d'un seul individu, elles ont aussi, ce qui est plus grave encore, émané du suffrage universel ; rappelons-nous la loi de février 1858. Le passé nous a ainsi révélé que la Fraternité, quel que soit le régime politique, est un sentiment qui ne se développe pas nécessairement entre les individus d'une même nation par le seul fait qu'on l'inscrit au frontispice d'un édifice public. Trop fréquents, hélas, ont été les événements qui nous en ont fourni la preuve depuis la Révolution française.

Puissions donc une leçon dans l'histoire, nous citoyens de la troisième République ; ne soyons pas trop confiants dans l'avenir, et ne croyons pas, malgré les efforts de celle-ci, que nous puissions prétendre à un accroissement indéfini de bonheur et de moralité. Ne franchissons pas les limites de la saine ambition ; bornons nos activités à un domaine accessible où nous puissions poser le pied à coup sûr et à défaut d'idéal humanitaire, efforçons-nous de prévenir si possible le retour de calamités nouvelles.

Repoussons, avant tout, les lois d'exception ; si elles ne sont pas toujours accompagnées d'insurrection ou d'effusion de sang, elles n'échappent cependant à personne. C'est là une arme à deux tranchants

pour quiconque veut en user ; une loi d'exception en appelle une autre et tôt ou tard entraîne fatalement des mesures de rétorsion.

Mais pour éviter cette voie périlleuse, il est indispensable que le pouvoir législatif comprenne l'étendue des responsabilités qui lui incombent. Qui veut être sincère conviendra que le Parlement tend de plus en plus à perdre son caractère ; il ne légifère plus ; des préoccupations politiques ou électorales dominent tout le fonctionnement des pouvoirs publics. En présence d'une situation aussi inquiétante, quelques juristes ont proposé d'introduire en France, à l'instar des États-Unis, l'exception d'inconstitutionnalité des lois. Ce principe de la législation américaine nous paraît peu compatible avec nos institutions parlementaires ; les précédents historiques sont, aux États-Unis, tout à fait inverses de ce qu'ils sont en France où notre système constitutionnel est le reflet des anciennes luttes entre les Parlements et le pouvoir royal. Adopter la sanction par la Cour suprême de la Constitution, ce serait jeter la perturbation dans notre législation et il est à craindre que le remède ne soit pire que le mal.

Mais, sans aller aussi loin dans la voie des réformes, la France ne pourrait-elle pas se donner une Constitution digne de ce nom et sur ce point s'inspirer, cette fois, de la Constitution américaine. Notre Constitution de 1875 n'est qu'un programme politi-

que ; or, une énumération précise et scrupuleuse de toutes les libertés publiques et des droits qu'elle prétendrait garantir, constituerait déjà une barrière forte devant laquelle hésiteraient les gouvernements qui seraient tentés de la transgresser.

En attendant cherchons dans l'ordre, dans la modération, dans un patriotisme sincère et désintéressé accompagnant la pratique loyale de nos institutions, les moyens propres à éviter les heurts, les transitions brusques, qui, au cours de l'évolution, peuvent engendrer des catastrophes.

Nous vivons aujourd'hui sous un régime démocratique qui s'affirme de jour en jour. C'est la forme de gouvernement la plus séduisante pour le citoyen car elle lui ouvre des horizons sans bornes. Mais soyons prudents ; par cela même elle peut dégénérer et devenir dangereuse pour un peuple, au sein duquel elle éveille nécessairement les ambitions et développe les convoitises ; sachons bien que la vie des nations, comme celle des individus, obéit, dans toutes ses phases, à des lois fatales dépendant du régime qu'elles adoptent.

Vu : le Président de la these,

LARNAUDE

Vu : le Doyen,
LYON-CAEN

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris

L. LIARD

Impr. des Facultés, A. MICHALON, 26, rue Monsieur-le-Prince Paris.



